

중앙선거방송토론위원회 연구용역 보고서

유권자 중심의 TV토론 법·제도 연구

- 공직선거법 및 토론제도 개선방안을 중심으로 -



2015. 9.

수행기관 : (사)공공미디어연구소

중앙선거방송토론위원회 연구용역 보고서

유권자 중심의 TV토론 법·제도 연구

~~공직선거법 및 토론제도 개선방안을 중심으로~~

2015. 9.

수행기관 : (사)공공미디어연구소

중앙선거방송토론위원회 연구용역 보고서

유권자 중심의 TV토론 법·제도 연구

~~공직선거법 및 토론제도 개선방안을 중심으로~~

책임연구원: 김동준 공공미디어연구소 소장

공동연구원: 박상호 공공미디어연구소 팀장

연구보조원: 임연미 공공미디어연구소 연구원

박수철 공공미디어연구소 연구원

2015. 9.

수행기관 : (사)공공미디어연구소

요 약 문

현대 민주주의 국가의 선거에서 선거방송토론만큼 저비용으로 큰 효과를 낼 수 있는 방법은 드물 것이다. 국내에서는 1987년 「대통령선거법」 제44조에 ‘방송시설을 이용한 대담·토론’ 규정이 신설된 이후, 보다 유익한 TV토론 개최를 위한 제도적 보완은 지속되고 있다. 다만 토론형식, 후보자 초청기준, 중계방송시간대 등과 관련된 한계점이 지적되고 있는바, 본 연구에서는 유권자 중심의 TV토론 제도개선의 방향성 제시를 목적으로 다음과 같은 합의 및 방안을 도출하였다.

첫째, TV토론 후보의 참여기준과 토론문화 활성화를 위한 「공직선거법」의 개정 필요성이다. 현행 제도 내에서는 초청대상자수가 다수인 경우가 많아 심도있는 토론이 이뤄지지 못하고 있다. 심도있고 효율적인 토론을 위해서는 초청기준을 보다 강화할 필요가 있으며, 본 연구에서는 기존 입법개정안과 해외사례를 종합하여 국회의석수 ‘20인 이상(교섭단체)’, 직선 4대 선거 유효 득표율 ‘15% 이상 득표한 정당이 추천한 후보’, 여론조사 평균 지지율 ‘15% 이상’을 획득한 후보로 초청범위를 제한하는 방안을 제시하였다.

둘째, 선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회의 참여자 참석기준과 중계방송시간대의 개선 필요성이다. 선거방송토론위원회는 정책토론회의 활성화를 위해 ‘당대표’ 등 주요 당직자를 초청하는 것을 목표로 하고 있으나, 각 정당은 토론자급이 맞지 않을 경우 정당들이 서로 경쟁적으로 토론자급을 하향조정하고 있다. 정책토론회의 중요성을 감안할 때 당대표, 사무기구의 장 등 정당의 주요 간부의 참석을 의무화할 필요성이 제기된다. 현행 「공직선거법」 제82조의3 제1항에 명시되어 있는 초청기준에서 “...정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자...”에 대한 부분과, 「정당법」 제39조 제1항에서 명시되어 있는 초청 토론자 규정, 즉 “연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자”에 대한 법개정이 요구된다. 본 연구에서는 정책토론회에 정당간부 등의 참석을 의무화할 수 있도록 “연 2회 이상 정당의 대표자 또는 「정당법」 제12조 제3항에 의한 중앙당의 간부 중에서 중앙당의 대표자가 지정하는 자”로 개정하는 방안을 제안하였다.

이와 함께 공영방송의 프로그램 편성권을 현저히 침해하지 않는 범위 내에서 중

양선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회에 한하여 유권자가 시청하기 용이한 방송시간대 편성을 의무화해야 할 필요성에 대하여 논하였다. 본 연구에서는 구체적인 대안으로 「정당법」 제39조 제3항과 「공직선거법」 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)제2항에 “공영방송사는 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회를 중계방송하는 때에는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지 사이의 시간대가 포함되게 하여 중계방송하여야 한다”로의 개선안을 제안하였다.

셋째, TV토론의 토론형식과 관련된 개선의 필요성이다. 토론의 진행방식은 기계적인 형평성이 강조되던 초창기의 방식에서 벗어나 역동성이 강화되어야 한다는 의견이 지속적으로 대두되고 있다. 「공직선거법」과 「정당법」에 의한 선거방송토론위원회 주관 선거방송토론은 공정성을 중요시해야 하지만, 공정성이 강조될 경우 역동성이 떨어질 수밖에 없는 구조적인 한계점을 가진다. 그럼에도 불구하고 후보자간의 자유로운 상호토론, 시민이 직접 참여하는 토론포맷 등, 보다 역동적인 토론진행 방식 도입을 위한 지속적 노력이 필요할 것으로 사료된다.

마지막으로 토론문화를 보다 활성화하기 위한 개선의 필요성이다. 선거방송토론위원회는 2004년 창설된 이래 민주토론문화 육성·지원을 위한 다양한 사업을 전개하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 여기에서 한발 더 나아가 그 현실을 반영한 보다 적극적인 활동여건의 조성이 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 「공직선거법」 제8조의7에 명시되어 있는 선거방송토론위원회의 설치·운영 규정에서 기존의 정책토론회 ‘주관·진행’과 함께 ‘민주토론문화를 육성·지원’이라는 규정을 포함시킬 것을 제안하였다.

이상 본 연구에서는 유권자의 시청접근성 확대를 위한 TV토론 제도개선의 방향성을 제안하였으며, 그리고 TV토론을 주관하고 성숙한 토론문화를 선도해 가야할 선거방송토론위원회의 역할에 관하여 고찰하였다. 이와 같은 논의들이 반영되어 선거방송토론위원회는 공정한 기준에 입각하여 풍부하고 다양한 정보가 유권자들에게 제공되어 후보자 선택에 도움이 될 수 있는 후보자 및 정책토론회를 주관할 수 있도록 보다 전문성을 강화시켜가야 할 것이다.

목 차

I

서론

- 1. 연구목적 1
- 2. 연구문제 5

II

선거방송TV토론 현황과 한계점

- 1. 선거방송TV토론의 현황 7
 - 1) TV토론의 역사 7
 - 2) TV토론 관련법과 제도현황 11
 - 3) 선거방송토론위원회의 역할 15
- 2. 선거방송TV토론의 한계점 17
 - 1) TV토론 참여자 기준 17
 - 2) TV토론 형식과 포맷 20
 - 3) TV토론의 중계방송시간대 21

III

해외의 선거방송TV토론

- 1. 선거방송TV토론의 초청기준 22
 - 1) 해외사례 22
 - 2) 소결 28
- 2. 선거방송TV토론의 토론형식 30
 - 1) 해외사례 30
 - 2) 소결 38

IV

선거방송TV토론 개선방향

1. 선거방송TV토론의 진행방식 개선 41
 - 1) 진행방식에 관한 논의 41
 - 2) 진행방식 개선방향 45
2. 선거방송TV토론의 유권자 접근성 확대 47
 - 1) 시청접근성 확대 47
 - 2) 토론의 역동성 강화 54
 - 3) 토론내용의 유용성 제고 55
3. 선거방송토론 활성화 방안: 선거방송토론위원회 중심으로 56

V

선거방송TV토론 관련 법·제도 개선방향

1. 선거방송TV토론 관련 헌법재판소 판례 59
 - 1) 판례분석 59
 - 2) 판례의 함의 64
2. 선거방송TV토론 관련 법·제도 개선방안 65
 - 1) TV토론의 후보 참여기준 강화 65
 - 2) 정책토론회에 정당간부 등의 참석의무화 73
 - 3) 정책토론회의 중계방송시간대 법정화 77
 - 4) 민주토론문화 육성을 위한 지원근거 마련 80

VI

결론

1. 결과 및 함의 82
2. 제언: 선거방송토론위원회 발전방향 86

<참고문헌> 88

표 목 차

<표 1> 제15~18대 대통령선거 후보자토론회 시청률 현황	2
<표 2> TV토론 관련 「공직선거법」 개정 현황	13
<표 3> 제18대 대통령선거 후보자토론회 개최 현황	14
<표 4> 「공직선거법」(제82조의2) 상 대통령선거 후보자 초청 TV토론 규정	18
<표 5> 해외 주요국의 TV토론 초청기준	30
<표 6> 미국의 역대 대통령선거 TV토론 토론형식	32
<표 7> 프랑스의 TV토론 진행방식	38
<표 8> 제18대 대통령선거 후보자토론회 진행방식	42
<표 9> TV토론 포맷	46
<표 10> TV토론 포맷 제1안: 현행유지	46
<표 11> TV토론 포맷 제2안: 상호토론 강화	46
<표 12> TV토론 포맷 제3안: 상호토론	47
<표 13> 역대 주요 공직선거정책토론회 개최 현황	48
<표 14> 정당정책토론회 중계방송시간대(2005~2015년)	50
<표 15> 중앙선거방송토론위원회의 4개 실천과제	57
<표 16> TV토론 초청기준 관련 헌법재판소 판례: 「공직선거법」 제82조의2 중심으로	63
<표 17> 「공직선거법」의 대통령선거 후보자 초청 토론 규정	66
<표 18> 「공직선거법」 현행과 의원개정안의 내용 비교	68
<표 19> TV토론 후보자 초청기준 개선방안	72
<표 20> 정당정책토론회 초청대상자 관련 문제점	74
<표 21> 정당정책토론회 초청 토론참석자(2005~2015년)	75
<표 22> 정당간부 등의 참석 의무화를 위한 법 개선방안	76
<표 23> 정책토론회 중계방송시간대 법정화를 위한 법 개선방안	79
<표 24> 토론문화 활성화를 위한 「공직선거법」 개선방안	81

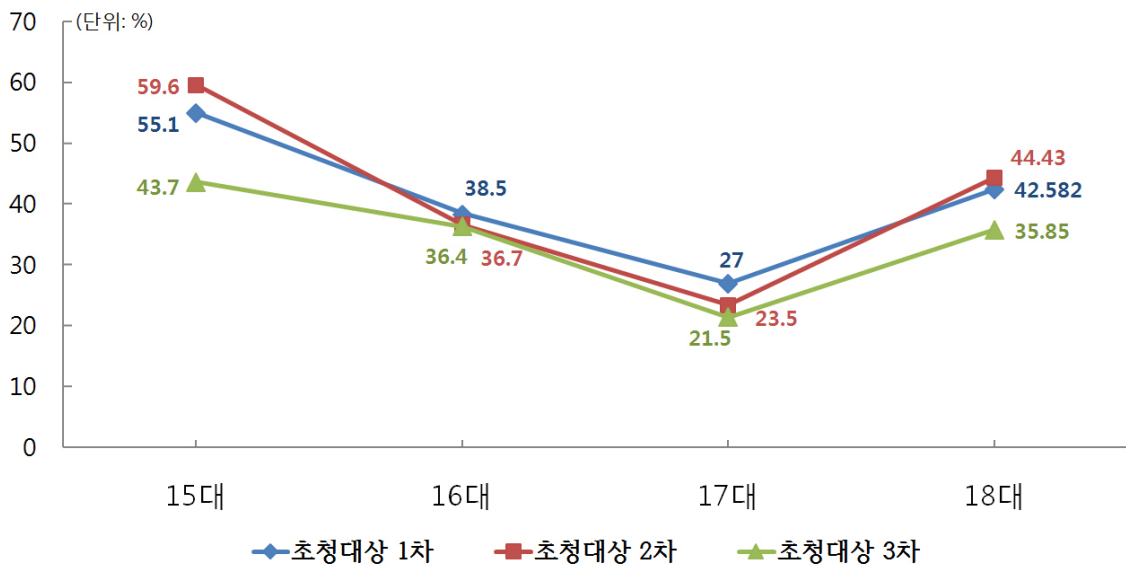
그림 목차

<그림 1> 제15~18대 대통령선거 후보자토론회 합산 시청률 추이	1
<그림 2> 선거방송토론위원회 조직도	16

1. 연구목적

국내의 선거방송토론 관련 법·제도는 해외의 주요 국가들과 비교해도 손색이 없을 정도로 체계가 정비되어 있다. 특히, 2004년 3월 12일 선거방송토론위원회가 상설화 되면서 TV토론의 형식과 체계를 공고히 해왔다. 그러나 최근 TV토론에 대한 관심과 시청률 하락이 문제점으로 지적되고 있다. 1997년 제15대 대통령선거의 2차 후보자토론에서는 무려 59.6%에 이르렀던 지상파 3사 합계 시청률이 2002년 제16대 대통령선거 후보자토론에서는 30%대, 최근에 개최되었던 2012년 제18대 후보자토론에서도 40% 내외에 그친 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2012). 후보 간의 지지율 박빙유무에 따라 유권자들의 관심도가 달라질 수밖에 없는 점, 2007년 제17대 후보자토론회는 SBS를 제외한 KBS와 MBC에 의한 동시중계였다는 점을 감안하더라도 과거에 비해 대통령선거 후보자 토론회의 시청률은 낮아진 것으로 나타나고 있다.

<그림 1> 제15~18대 대통령선거 후보자토론회 합산 시청률* 추이



출처: 중앙선거방송토론위원회(2012). 재구성.

*시청률 조사기관 AGB닐슨의 자료를 기준으로 산출함.

<표 1> 제15~18대 대통령선거 후보자토론회 시청률* 현황

(단위: %)

구분		지상파 (KBS, MBC, SBS)	기타**** (종편, 보도전문)	합계	투표율
15대 (전국)	초청대상 1차	55.1	-	55.1	80.7
	초청대상 2차	59.6	-	59.6	
	초청대상 3차	43.7	-	43.7	
	초청요건 미충족 대상	28.7	-	28.7	
16대 (전국)	초청대상 1차	38.5	-	38.5	70.8
	초청대상 2차	36.7	-	36.7	
	초청대상 3차	36.4	-	36.4	
	초청요건 미충족 대상	8.3	-	8.3	
17대** (전국)	초청대상 1차	27.0	-	27.0	63.0
	초청대상 2차	23.5	-	23.5	
	초청대상 3차	21.5	-	21.5	
	초청요건 미충족 대상	5.6	-	5.6	
18대*** (전국)	초청대상 1차	34.9	7.682	42.582	75.8
	초청대상 2차	34.7	9.730	44.430	
	초청대상 3차	26.6	9.250	35.850	
	초청요건 미충족 대상	6.8	-	6.8	

출처: 중앙선거방송토론위원회(2012). 재구성.

*시청률 조사기관 AGB닐슨의 자료를 기준으로 산출함.

**제17대 대통령선거 후보자토론회는 KBS, MBC만 중계함.

***제18대 대통령선거 후보자토론회는 종합편성채널(채널A, JTBC, MBN, TV조선)과 보도전문채널(YTN, 뉴스Y)도 중계함.

****종합편성채널은 전국 유료방송가구 기준 시청률이며, 보도전문채널은 전국 13개 지역 케이블 가입가구 기준 시청률임.

대통령선거 후보자토론회의 경우 모든 매체와 국민들이 관심을 가지지만, 이외의 국회의원선거와 전국동시지방선거의 경우는 매체의 관심과 시청률도 매우 낮게 나타나고 있다. 예컨대, 2014년 4월 9일 '새누리당' 서울시장 예비후보자 간 TV토론회를 지상파방송사와 일부 종합편성채널에서 생중계하였는데, 시청률이 저조하였다. 닐슨 코리아에 따르면 MBC의 경우 9일 오후 TV토론회 직전 방송되었던 재방송 시사교양 프로그램(1.178%) 보다 TV토론회의 시청률(0.675%)이 현저히 낮게 나타났으며, KBS 역시 TV토론회 직전 재방송 교양 프로그램의 시청률(2.793%) 보다 TV토론회의 시청률(2.047%)이 낮았다. SBS도 직전 문화 프로그램 시청률(0.813%) 보다 TV토론회의 시청률(0.624%)이 하락했던 것으로 나타났다. TV조선 TV토론회의 시청률도 직전 '뉴스 1'이 기록했던 시청률 0.954%에도 못 미치는 0.682%에 그쳤다. 이런 상황에서 황금시간인 밤 시간대 방송을 희망하는 예비 후보자들의 요구는 방송사 입장에서 받아드리기에는 부담스러운 요구가 되었으며, 결국 전국 단위 지상파방송사들에 의한 도지사 예비후보 TV토론회 생중계와 서울시장 예비후보 2차 TV토론회는 무산되었다(갈태웅, 2014). 이처럼 TV토론 활성화에 대한 논의는 쉽지 않은 구조로 이어지고 있으며, TV토론에 대한 국민과 시청자들의 인식 또한 예전만큼 높지 않다는 점이 시청률이 라는 수치로 나타나고 있다.

지금까지 국내에서 TV토론과 관련하여 다양한 논의들이 이루어져 왔으며, 가장 핵심적으로 지적되고 있는 문제점은 다음과 같다. 우선, TV토론 참가자가 유력 후보 위주로 되어있지 못하다는 것이다. 예컨대, 2007년 대통령선거 TV토론의 경우 여섯 명의 대선 후보가 TV토론에 참여했는데, 2시간의 토론 시간이 기계적 형평성에 따라 배분되다 보니 각 후보에게 총 20분 내외의 발언 시간만 주어지는 결과로 이어졌다. 지난 2012년 대통령선거 TV토론에서도 세 후보가 총 토론 시간의 3분의 1씩을 나눠서 토론을 펼쳤다. TV토론에 있어서 기계적 형평성은 상당히 중요한 요소이다. 하지만 토론 참여자 수가 많을 경우 시간적 배분의 문제와 맞물려 토론자체가 역동적이지 못하거나 심도 있는 토론으로 연결되지 못한다는 문제점이 제기될 수 있다.

다음은 TV토론이 지나치게 일정한 포맷과 양식으로 인해 유권자들의 주목을 끌지 못한다는 것이다. 현재의 토론 방식은 대체로 '1분 질문에 1분 30초 답변'이 주를 이룬다. 그 결과 반론과 재(再)반론의 기회가 사실상 없기 때문에 유권자가 후보 간에 명확한 차별성과 능력을 파악하기 쉽지 않다. 2012년 TV토론 후 실시된 시사저널의 여론조사에 따르면, 절반 정도의 응답자가 토론형식의 문제, 특히 충분하지 않은

반론 기회가 가장 큰 문제점이라는 유권자의 지적이 있었다.

마지막으로 선거방송토론위원회가 주최하고 있는 선거방송토론의 중계방송시간대가 시청자들이 보기편한 시간대에 편성되어 있지 않다는 점이다. 대통령선거의 경우 유권자들의 관심도가 높고 중계방송시간대가 법적으로 명시되어 있다. 하지만 대통령선거를 제외한 공직선거 후보자토론회와 정책토론회는 다수의 유권자들이 시청하기 힘든 오전시간대나 심야시간대에 편성되어 있으며, 이로 인해 유권자들의 토론회 시청접근성이 현저히 떨어진다는 문제점이 제기되고 있다.

이와 같은 문제제기를 바탕으로 본 연구는 TV토론의 활성화를 위한 관련 법·제도 개선과 후보자들의 당리당략보다는 유권자 중심으로 TV토론 제도개선이 이루어져야 할 필요성을 근간으로 하고 있다. 물론 지금까지 이와 관련된 수많은 TV토론 법·제도개선 관련 연구가 이루어졌으나, 후보자들의 당리당략과 TV토론의 공정성 확대 등의 논리가 우선시 되면서 TV토론의 법·제도개선에 대한 논의는 적시적소에 이뤄지지 못하였다.

현재 상황을 고려해 볼 때, 2015년 4월에 치러진 재·보궐 선거를 제외하고 2016년 4월 총선까지 선거가 없기 때문에 「공직선거법」을 포함한 TV토론 관련 법·제도 개선에 대한 논의가 이루어질 적기이다. 해외 주요국들이 선거방송토론의 개선을 도모해가는 과정에 발맞춰 국내에서도 유권자 또는 시청자가 원하는 TV토론 제도로 변화해야 할 필요성이 제기된다.

본 연구는 국·내외 TV토론 선행연구를 바탕으로 국민과 유권자들을 위한 TV토론이 이뤄질 수 있도록 하는 개선방향을 제시하고자 하였다. 특히, TV토론 후보자 참여기준 및 중계방송시간 개선방안 등, 「공직선거법」과 「정당법」 개선안을 포함한 TV토론 발전방안을 제안하고자 하였다.

2. 연구문제

본 연구는 유권자 중심의 TV토론 법·제도 개선방안 및 「공직선거법」, 「정당법」 개정 방안과 국내 실정에 부합하는 진행방식 등을 제시하기 위해서 다음과 같이 4가지의 연구문제를 도출하였다.

연구문제 1: 후보자 TV토론의 후보자 참여 기준에 대한 개선방안은 무엇인가?

「공직선거법」 제82조의2에 따른 TV토론의 참석대상자는 2007년 대통령선거의 경우처럼 다수의 후보자가 될 가능성이 여전히 남아 있다. 다수 후보자의 TV토론 참석은 TV토론을 각 후보자의 정견발표회처럼 만들 문제점이 존재한다. 따라서 본 연구에서는 해외 사례들의 함의와 국내 관련 입법안 및 판례분석 등을 바탕으로 후보자 참여 기준과 관련한 개선방향을 제시하고자 하였다.

연구문제 2: 중계방송시간대의 개선을 위한 법·제도적 개선방안은 무엇인가?

대통령선거 후보자TV토론회를 제외하고는 그 외 선거의 후보자 TV토론회와 정책토론회의 중계방송시간대가 법정화 되어있지 않아 유권자들의 시청접근성이 용이한 중계방송시간대 편성이 어려운 실정이다. TV토론에 대한 유권자의 접근성을 확대시켜야 할 필요성이 제기되며, 본 연구에서는 중계방송시간대에 관한 논의와 개선방향을 제안하였다.

연구문제 3: 국내 실정에 맞는 후보자TV토론의 진행방식은 무엇인가?

해외 주요 국가의 후보자TV토론에서는 후보자 간 활발한 토론을 통해 정책제시와 검증이 이루어지는 등, TV토론이 정책과 공약, 자질 등에 관한 열린 공론장을 형성하고 있다. 이에 반해 국내의 경우, 주로 일방적인 주장 중심으로 이루어지는 경우가 많다. 본 연구에서는 해외사례와 기존 연구의 검토를 통해 국내의 실정에 적합한

후보자TV토론의 진행방식을 고찰하고자 하였다.

연구문제 4: 토론문화 활성화를 위한 선거방송토론위원회의 역할은 무엇인가?

국내 후보자TV토론회에서는 토론이 활발하게 이뤄지지 않는다는 문제점이 꾸준히 지적되고 있다. 이는 성숙하지 못한 정치·토론문화가 근저에 깔려있기 때문이다. 따라서 후보자TV토론이 활성화되고 사회 전반적인 토론문화가 성숙할 수 있도록 선거방송토론위원회의 노력도 병행되어야 한다. 본 연구에서는 토론문화 활성화를 위한 선거방송토론위원회의 역할에 대하여 논의하고자 하였다.

1. 선거방송TV토론의 현황

1) TV토론의 역사

국내에서 선거방송TV토론의 시초는 대체적으로 대통령직선제의 도입이 크게 영향을 끼친 것으로 보고 있다. ‘선거방송토론위원회 10년사(중앙선거방송토론위원회, 2014^b)’에 따르면, 1987년 민주화 항쟁으로 대통령직선제가 도입됨에 따라 새로 「대통령선거법」이 제정되었고, 방송시설을 이용한 대담·토론이 이때부터 시작되었다고 보고 있다. 당시 「대통령선거법」 제44조¹⁾에는 ‘방송시설을 이용한 대담·토론’ 규정이 신설되어 방송시설을 경영하는 자가 정당 또는 후보자와 협의·결정하여 대담 또는 토론을 주관할 수 있도록 규정하였다. 이를 통해 이전 선거에서는 볼 수 없었던 TV 대담·토론이라는 새로운 형식이 도입된 것이다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

하지만 1987년 실시되었던 제13대 대통령선거 당시를 되돌아보면, 후보자간에 참석범위, 토론방식 등을 둘러싸고 합의점을 찾지 못해 TV토론은 한 차례도 개최되지 못했던 것으로 나타났다. 대신 선거법에 근거한 것은 아니지만 언론기관·단체²⁾가 주최한 후보자 대담·토론회가 자율적으로 개최되었던 것으로 나타났다. 1992년 제14대 대통령선거 때에도 ‘언론기관의 공정보도 의무’ 등과 관련된 「대통령선거법」의 개정을 통해 TV토론 실시여부에 대한 기대가 높았으나, 각 후보 진영 간에 합의점을 도출하지 못하면서 선거법에 규정된 방송시설을 이용한 후보자 대담·토론회는 단 한 차례도 성사되지 못했던 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

이와 같은 시행착오 속에서 1994년 3월 16일 제정된 일명 통합선거법인 「공직선

1) 「대통령선거법」(법률 제3937호, 1987.11.7.) 제44조(방송시설을 이용한 대담·토론회) ①후보자와 후보자가 지명한 연설원은 방송시설을 이용하여 대담 또는 토론을 할 수 있다. ②제1항의 “대담·토론”이라 함은 2인 이상의 후보자나 2인 이상의 후보자가 지명한 연설원이 참여하여 실시하는 것을 말한다. ③제1항의 대담 또는 토론은 방송시설을 경영하는 자가 주관하여 행하되, 대담 또는 토론을 하고자 하는 정당 또는 후보자와 협의하여 결정하여야 하며, 그 시간은 매회 40분을 초과할 수 없다. ④후보자와 연설원이 각각 대담 또는 토론에 참가할 수 있는 회수는 텔레비전 및 라디오방송시설에 각3회 이내로 한다.

2) 대표적으로 ‘관훈클럽 초청토론회’를 들 수 있다.

거 및 선거부정방지법」 제82조에 언론기관이 선거운동기간 중에 후보자 등을 초청하여 대담·토론회를 개최하는 것이 명문화되었다. 「공직선거 및 선거부정방지법」 제정 이후 처음 실시된 전국선거는 지방자치제의 부활로 1995년 실시된 제1회 전국동시지방선거였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 서울시장 선거를 기점으로 주요 도시의 시장선거들로 확산되어 이 시기에만 100여 회에 걸친 TV토론회가 개최되었는데, 법 규정에 의거한 첫 TV토론회였다는 점에서 이때를 국내의 최초 TV토론회로 보는 시각도 존재한다(백선거, 2002).

제15대 대통령선거부터는 TV토론이 활성화되기 시작했다. 중앙 언론사의 개별적인 토론회 주최는 물론이고, 지역 방송사와 시민단체가 주최한 TV토론회들이 줄줄이 개최되었다. 하지만 갑작스럽게 많이 시도된 TV토론회는 유권자들에게 필요하고 적절한 정보를 제공하기 보다는 정보적 가치가 없는 내용들로 가득했고, 오히려 유권자들이 후보자들을 평가하고 판단함에 있어 혼란을 야기하기까지 하였다는 의견이 제시되기도 했다(김환열, 2000).

이에 대해 학계와 시민단체는 ‘대통령토론위원회’와 같은 기구를 구성하여 TV토론회를 주최하고 관리해야 한다고 주장하였다(송종길, 2002). 이후 1997년 11월 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정을 통해 후보자토론회를 주관하기 위한 ‘대통령선거방송토론위원회’³⁾를 최초로 설치했다. 당시 법에서는 공영방송사인 한국방송공사와 문화방송이 공동으로 대통령선거방송토론위원회를 한시적으로 설치, 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상 대담·토론회를 의무적으로 개최하도록 하였던 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

이를 바탕으로 제15대 대통령선거는 대통령선거방송토론위원회가 주최하고 방송 3사가 주관하여 3차에 걸쳐 토론회를 개최하였다. 매회 특정 주제를 선정, 방송사들 가운데 한 방송사가 주관하여 토론회를 진행하였다. 1차는 ‘경제 분야’, 2차는 ‘정치 외교 분야’, 그리고 3차는 ‘사회문화 분야’ 중점으로 다루었다. 토론 방식은 사회자 1명이 3명의 입후보자들에게 질문하고 답변하는 방식으로 진행되었으며, 각 입후보자의 발언에 있어서의 형평성을 위하여 엄격한 시간제한을 두었고, 그 장치의 일환으로 파란 불과 빨간 불의 신호등을 설치하여 조정하였다(송종길, 2002). 이 TV토론은 대통령선거방송토론위원회가 주관한 최초의 공식적인 후보자토론회로 기록되었으며, 그 동안 방송사 자율에 맡겨졌던 토론회가 ‘대통령선거방송토론위원회’ 주관으로 전

3) 대통령선거방송토론위원회는 1997년 11월 14일 선거법 개정 당시 대통령선거 60일전까지 공영방송사가 공동으로 설치하여 운영하는 한시적 기구였으며, 실제로는 방송위원회에 두었다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

환되었다는 것과 토론회 개최가 처음으로 의무화되었다는 점에서 의의가 있다 할 수 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

2002년 12월 17일 실시되었던 제16대 대통령선거 TV토론은 선거운동으로서 TV토론 역사상 큰 의미를 가졌던 것으로 평가받는다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 제15대 대통령선거 당시 수십만의 청중 동원으로 물의를 빚은 개인연설회는 옥내에서만 개최할 수 있도록 엄격히 규제되었고, 이에 후보자들은 유권자들이 후보자들에게 다가갈 수 있는 방법으로 TV토론을 택한 것이다. 중앙선거방송토론위원회(2014^b) 자료에 따르면, 제16대 대통령선거와 관련한 토론회는 언론기관 초청 대담·토론회 62회와 공영방송주관 대담·토론회 4회 등 66회나 개최되었던 것으로 나타났다.

하지만 많은 TV토론 개최에 따른 영향과 파장은 여러 가지 이슈를 불러일으켰다. 특히 당시 '새천년민주당'은 대통령 입후보자 선정을 위한 유력 후보였던 이인제 경선주자를 제치고 노무현 경선주자가 대두하게 되었는데, 이러한 결과에 각 지역에서 개최되었던 TV토론회의 영향력이 크게 주목을 받았다. 예상치 못했던 노무현 경선주자가 지역의 TV토론회에서 인기를 끌게 되면서, 그 여파가 급속도로 확산되어 '새천년민주당'의 대통령 입후보자로 선출된 것이다. '새천년민주당' 내에서 비주류였던 노무현 경선주자가 대통령 입후보자에 선정될 수 있었던 경위에는 TV토론회의 영향력이 컸다는 주장이 제시되기도 했다(송종길, 2006).

야당인 '한나라당'에서도 경선을 도입하여 당내 경선을 치렀으며, 중앙의 방송사와 지역의 방송사들이 주최하는 TV토론회를 많이 개최하였다. 그러나 '새천년민주당' 경선과는 다르게 기존의 강력한 후보였던 이회창 경선주자가 압도적인 지지를 받으면서 '한나라당'의 입후보자로 선출되었다. TV토론회에 따른 급작스러운 변화는 없었지만 유권자들이 '한나라당'의 경선 주자들 사이의 차별성을 알게 해주는 데 기여했다고 할 수 있다(송종길, 2006). 이처럼 제16대 대통령선거는 대담·토론회의 개최 주체가 지역방송사까지 확대되는 계기가 되었으며, 아울러 선거운동의 중심무대를 길거리에서 안방으로 옮겨 놓았음에 동시에 정책선거로 이끄는 데 결정적인 역할을 하였다고 볼 수 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

그러나 선거 종료 후 대통령선거 후보 초청 토론회에 대한 한계점도 지적되었다. 공영방송사가 TV토론회를 주관하는 경우 편파방송 시비 등, 규제적인 차원의 한계점이 있을 수밖에 없으므로 TV토론을 전문적으로 담당하는 독립된 기관의 필요성이 제기되었다. 더욱이 선거방송토론위원회가 선거에 임박하여 설치되는 탓에 주요사안

에 대하여 충분한 준비와 논의가 이뤄지지 못하고 있다는 문제점도 지적되어 상설화의 필요성도 제기되었다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).⁴⁾

이와 같은 일련의 과정 속에서 중앙선거관리위원회는 선거 때마다 나타난 여러 가지 문제점을 개선하기 위해 2003년 1월 정치관계법 제도 개선 연구단을 발족하였다. 연구단은 방송관계자와 학계 전문가들의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정의견을 국회에 제출하였다. 정치개혁특별위원회는 다수의 논의를 거쳐 토론위원회의 설치기관을 선거관리위원회로 하고 중앙, 시·도 및 구·시·군선거관리위원회에 선거방송토론위원회를 상시 설치하고 사무국을 두도록 하는 것에 합의하였으며, 이후 개정법안도 국회를 통과하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

중앙선거관리위원회는 제17대 국회의원선거를 앞두고 국회의원 선거관리단의 정보화부에 방송토론팀을 편성하고, 선거방송토론위원회의 준비에 착수하였다. 2004년 3월 12일 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정법률이 시행됨에 따라 동시에 중앙선거관리위원회는 「선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」을 제정함으로써 위원회의 기틀을 마련하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 이와 함께 중앙선거방송토론위원회 위원 11인을 위촉함과 더불어 상임위원을 지명하고, 이후 사무국이 생기면서 선거방송토론위원회는 기구로서의 체제를 완비하였다(정상윤, 2005).

2004년 3월 구·시·군 선거관리위원회에 선거방송토론위원회를 설치하여 제17대 총선출마 후보자를 초청하여 토론회를 개최하였다. 2004년 선거법 개정 사항을 좀 더 자세히 보면 다음과 같다. 제17대 총선을 앞두고 개정된 선거법에서는 대통령 선거와 지방자치단체장 선거 등에서 방송과 주요 단체에 의해 개최되어 온 각종 토론회를 선거법에 포함하여 제도화하되, 선거법에 의해 개최되는 후보자별 토론회에 한해서는 공정성을 제고하기 위해 선거관리위원회 산하 선거방송토론위원회가 주관하도록 하였다. 개정된 「공직선거 및 선거부정방지법」에서는 각급선거관리위원회가 대담·토론회와 정책토론회를 공정하게 주관하고 진행하기 위하여 각각 선거방송토론위원회를 설치·운영하도록 하였다(정상윤, 2005).

이처럼 국내의 선거방송토론은 각급 선거관리위원회 산하에 선거방송토론위원회 설치를 제도화하고 후보자 초청 대담·토론회의 개최를 법적으로 의무화하는 형태로

4) 2003년 2월 20일 대통령선거방송토론위원회는 정당 관계자와 각계 전문가 등을 초청하여 2002년 대통령선거 TV합동토론회의 성과와 문제점을 평가하는 자리를 마련하였다. 당시 이효성 위원은 “현행 선거법에 선거일 60일 전까지 선거방송토론위원회를 구성하도록 한 규정은 연속성이 없어 선거토론을 연구 발전시키기 어려울 뿐만 아니라 토론회를 제대로 준비하기에도 부족하다”며 위원회의 상설화 필요성을 역설하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

개선되어 왔다. 그리고 선거방송토론 제도의 도입은 여러 가지 의미있는 변화를 가져다주었다. 우선 정치적 중립성을 갖춘 헌법상 독립기관인 선거관리위원회 산하 선거방송토론위원회가 선거방송토론을 주관함으로써 공정성의 가치를 높이는 효과를 거두었다. 금품 선거의 상징으로 여겨졌던 합동연설회와 정당연설회가 폐지되면서 운동장 중심의 유세가 미디어 중심으로 변화하는 계기가 되었다. 또한 선거방송토론을 통해 정당이나 후보자의 정책을 보다 용이하게 비교·검증하여 유권자의 알권리를 충족하고 선택의 기회를 확대시키는 선거운동의 보완역할을 해왔다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

하지만 이와 같은 긍정적 역할과는 반대로 선거방송토론의 문제점도 꾸준히 제기되고 있다. 선거방송토론 활성화를 위한 훌륭한 제도적 장치와 토론포맷을 갖추고 있더라도 토론의 알맹이가 되는 토론내용이 부실하다면 제도적 장치의 의미가 무색해지기 때문이다. 특히 여러 연구들(송종길, 2004; 김연중, 2009; 차재영·이창현, 2009; 정용인, 2012)은 토론회가 정책과 정견에 관한 진지한 대결의 장이 아니라 사소한 잘못이나 사상에 대한 비방과 인신공격의 장이 되는 경향이 있다는 점을 강조하고 있다. 공정성을 강조하는 포맷과 양식으로 인해 토론회가 유권자들의 주목을 끌지 못할 뿐 아니라 유권자들에게 입후보자들이 제시하고 있는 정책적인 정보를 제대로 제공하고 있지 않다는 점이다. 긍정적이고 건설적인 정보를 제공하는 것이 아니라 오히려 입후보자들 사이에 서로 헐뜯거나, 비방, 인신공격을 하는 등 부정적인 정보를 주로 제공하고 있다는 한계점도 꾸준히 제기되고 있다.

2) TV토론 관련법과 제도현황

「공직선거법」에서 규정하고 있는 TV토론의 관련 조항은 제81조 ‘단체의 후보자 등 초청 대담·토론회’와 제82조의 ‘언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회’, 제82조의2 ‘선거방송토론위원회 주관 대담·토론회’ 등의 규정에 의해서 모든 후보자에게 공평하게 기회와 내용을 부여하도록 규정하고 있다.

현행 국내 공직후보 TV토론과 관련한 법제도는 2004년 개정된 「공직선거 및 선거부정방지법(현재 공직선거법)」을 기초로 하고 있다. 2004년 3월 12일에 개정된 「공직선거법」은 국내 선거문화를 미디어선거로 전환하는 중요한 변화를 가져왔다.

우선 개정 선거법을 통해 미디어·인터넷선거운동을 확대하고 운동장유세를 폐지했다. 고비용 선거의 주된 원인인 연설회를 폐지하는 획기적인 변화였다고 할 수 있다. 다만 인터넷과 미디어 위주의 선거운동방식은 20·30대에게는 친숙하지만 기존의 선거운동 방식에 익숙한 50·60대 유권자들을 소외시킬 수 있다는 우려 때문에 운동장 유세 폐지에 대한 비판이 제기되기도 했다(하세현, 2004). 또한 예비후보자 제도를 도입하여 정치 신인들에게도 공정한 선거운동 기회를 제공하고, 선거범죄에 대한 50배의 신고포상금제도의 도입하는 등, 깨끗하고 사회정의에 입각한 선거운동 문화 형성의 제도적 장치를 마련하였다.

가장 중요한 변화는 TV토론 제도의 일대전환이라 할 수 있다. 공영방송사에 의해 한시적으로 설치, 운영되던 선거방송토론위원회가 선거법에 의거하여 독립기구로 상설화되었다. 대통령선거를 위한 중앙선거방송토론위원회 뿐만 아니라 16개의 광역시와 구·시·군에 까지 선거방송토론위원회를 설치, 이를 통해 선거방송토론위원회가 선거운동기간 중에 TV대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하도록 하였으며, TV토론을 국회의원 선거로까지 확대시켰다(송종길, 2004).

2005년 8월 4일에 개정된 「공직선거법」에서는 비례대표시·도의원선거 및 자치구·시·군의장 선거에서도 후보자 초청 대담·토론회를 개최하도록 범위를 확대하였다. 또한 후보자토론회의 초청요건을 갖추지 못한 후보자를 대상으로 토론회 등을 개최할 수 있도록 명문화하였다. 특히 정당한 사유없이 토론회에 참석하지 않은 후보자의 불참사실을 중계방송 시작 전에 고지할 수 있도록 함으로써 후보자의 토론 참여를 적극 유도하기도 했다. 2008년 2월 29일 개정된 「공직선거법」에서는 중앙선거방송토론위원회 주관 대통령선거후보자 초청 대담·토론회를 유권자들이 TV토론에 보다 접근하기 쉬운 시간대인 오후 8시에서 11시 사이에 공영방송사가 중계방송하도록 의무화하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

2010년 「공직선거법」 개정을 통해서서는 우선 지역구국회의원선거 및 자치단체장 선거의 후보자 초청기준 중 기존 '직전선거'를 '최근 4년 이내'로 규정하여 개념을 명확히 하였다. 그리고 토론회 불참 후보자 제재방안으로 정당한 사유없이 토론회에 불참하는 후보자에 대하여 400만 원 이하의 과태료를 부과하는 조항을 신설하였다. 또한 비례대표선거에 있어 토론자 자격요건을 확대하여 기존에 정당의 대표자가 후보자 중에서 지정하던 것을 후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 지정할 수 있도록 하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 1994년 이후 국내 선거방송토론 관

런 법률 개정과정을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> TV토론 관련 「공직선거법」 개정 현황

법 개정 일자	특징	내용
1994년 3월 16일	-최초로 선거법에 후보초청 TV토론 조항 신설 -언론사 자율에 맡김	-언론사는 대통령 선거 및 시·도지사 선거운동 기간 중에 1인 또는 수인을 초청하여 대담·토론회를 개최하고 보도 할 수 있음
1997년 11월 14일	-대통령선거방송토론위원회가 토론회 주관 -대통령선거에만 적용	-대통령선거운동 기간 중 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 대담·토론회를 3회 이상 개최 -공영방송이 선거방송토론위원회를 구성하고 TV토론을 주관하는 방식
2002년 2월 16일	-대통령선거방송토론위원회가 토론회 주관 -시·도지사선거에도 적용	-시·도지사선거운동 기간 중 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 대담·토론회를 1회 이상 개최 -공영방송이 선거방송토론위원회를 구성하고 TV토론을 주관하는 방식
2004년 3월 12일	-선거방송토론위원회 상설화 -지역구 및 비례대표국회의원 TV토론 도입 -비례대표 시·도의원선거 TV토론 도입 -선거방송토론위원회 주관 정책토론회	-선거방송토론위원회가 대담·토론회와 합동연설회를 주관 -중앙·광역시·도 및 구·시·군선거방송토론위원회 구성 -지역구국회의원선거의 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하여야 함 -비례대표국회의원후보자 중에서 당해 정당의 대표자가 지정하는 1인 또는 수인을 초청하여 2회 이상 토론개최 -비례대표 시·도의원후보자 중에서 당해 정당의 대표자가 지정하는 1인 또는 수인을 초청하여 1회 이상 토론개최 -중앙선거방송토론위원회는 정책토론회를 월 1회 이상 개최하여야 함
2005년 8월 4일	-자치구·시·군의 장 선거 TV토론 도입	-대담·토론회 실시 대상 선거를 확대하고 토론회 참여 강제 -자치구·시·군의 장선거의 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하여야 함 -인터넷을 통한 선거운동 확대(실명인증)
2008년 2월 29일	-대통령선거 중계방송시간명시	-대통령선거 후보토론 중계방송 편성시간(오후 8시-11시) 지정
2010년 1월 25일	-과태료 부과 조항 신설	-정당한 사유없이 대담·토론회에 참석하지 아니한 사람에게 400만원 이하의 과태료를 부과

출처: 송종길(2006); 이종화·오지양(2011).

가장 최근에 개최되었던 2012년 제18대 대통령선거 후보자 TV토론은 「공직선거법」 제82조의2에 근거하여 선거운동기간 중(2012.11.27.~12.18) 초청과 초청요건 미충족 대상자로 나뉘서 4회 개최되었다. 초청 후보자대상 TV토론의 경우 1·2차 토론은 3인의 후보자가 참여하여 진행되었으며, 3차 토론의 경우 2인 후보자가 참여하여 운영되었다. 초청요건 미충족대상 후보자대상 TV토론의 경우 4인의 후보자가 참여하여 진행되었다(중앙선거방송토론위원회, 2012)

<표 3> 제18대 대통령선거 후보자토론회 개최 현황

초청대상 후보자 토론회(「공직선거법」제82조의2 제4항)					
구분	개최일시	개최장소	중계방송사	방송방법	토론분야
1차	2012.12.04.(화) 20:00~22:00	MBC 스튜디오	KBS, MBC	생방송	정치.외교. 안보.통일
2차	2012.12.10.(월) 20:00~22:00	KBS 스튜디오	KBS, MBC	생방송	경제.복지. 노동.환경
3차	2012.12.16.(일) 20:00~22:00	KBS 스튜디오	KBS, MBC	생방송	사회.교육.과학. 문화.여성
초청요건 미충족 대상 후보자 토론회(「공직선거법」제82조의2 제5항)					
	개최일시	개최장소	중계방송사	방송방법	토론분야
	2012.12.05.(수) 23:00 ~12.06.(목) 01:00	MBC 스튜디오	KBS, MBC	생방송	초청대상 토론의 전분야

출처: 중앙선거방송토론위원회(2012)

한편 중앙선거방송토론위원회는 2005년 개정된 「정당법」에 의거하여 정책토론회를 실시하고 있다. 동법 제39조에 따르면 보조금 배분대상 정당은 방송을 통하여 정강·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 정당의 대표자(또는 대표자가 지정하는 자)나 정책연구소 소장을 초청하여 정책토론회를 연 2회 이상 개최하도록 규정하고 있다. 정당정책토론회는 선거일 전 90일부터 선거일까지는 개최하지 않도록 하고 있으며, 선거일전 90일부터 후보자등록신청개시일 전일까지는 「공직선거법」 제82조의3에서 공직선거정책토론회를 월 1회 이상 개최하도록 하고 있다.

3) 선거방송토론위원회의 역할

가. 선거방송토론위원회의 구성과 변천

“선거방송토론위원회는 2004년 3월 12일 「공직선거 및 선거부정방지법」 개정으로 창설되어 각종 선거에 있어 후보자의 대담·토론회와 정책토론회를 공정하게 주관·진행하기 위하여 설치·운영되며, 설치 당시에는 중앙과 시·도 및 181개의 구·시·군 선거방송토론위원회로 구성되었다. 각급 선거관리위원회(투표구선거관리위원회 제외)는 각각 선거방송토론위원회를 설치·운영하되, 구·시·군선거관리위원회에 설치하는 구·시·군선거방송토론위원회는 지역구국회의원선거구 단위 또는 방송법에 의한 종합유선방송사업자의 방송권역 단위로 설치·운영(「공직선거 및 선거부정방지법」 제8조의7제1항)할 수 있도록 규정하고 있었다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 20).

한편, 중앙선거방송토론위원회 또는 시·도선거방송토론위원회는 그 사무를 처리하기 위해 선거관리위원회 소속 공무원으로 구성하는 사무국을 두도록 하고 있다(「공직선거 및 선거부정방지법」 제8조의7제8항). 그리고 선거방송토론위원회는 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계 행정기관 또는 기관·단체 등의 장과 협의하여 그 소속 공무원 또는 임직원을 파견 받거나 관계 행정 소속 공무원으로 하여금 사무국 소속 공무원의 직을 겸임하게 할 수 있도록 하였다(「공직선거 및 선거부정방지법」 제8조의7제9항). 또한 사무국의 조직·직무의 범위 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다고 하여 사무국 운영에 필요한 세부사항을 중앙선거관리위원회에 위임하였다(「공직선거 및 선거부정방지법」 제8조의7제10항).

「선거방송토론위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제3장에는 각급 선거방송토론위원회의 사무기구의 조직과 사무에 관한 사항들이 명시되었다. “중앙선거방송토론위원회와 시·도선거방송토론위원회에는 사무기구인 사무국을 두고, 구·시·군선거방송토론위원회에는 간사만을 두도록 했다. 중앙선거방송토론위원회 사무국은 방송토론팀과 토론지원팀을 두어 사무를 분장하고, 시·도선거방송토론위원회 사무국장은 해당 시·도선거관리위원회 홍보과장이, 구·시·군선거방송토론위원회 간사는 해당 구·시·군선거관리위원회 홍보계장이 사무를 겸하도록 하였다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 21).

이후 선거방송토론위원회는 주로 행정구역의 개편에 의한 분구 또는 통합으로 인한 구·시·군선거방송토론위원회의 폐지와 신설이 주를 이루는 변천과정을 거쳐 2015년 9월 현재 전국적으로 중앙과 17개 시·도, 251개 구·시·군선거방송토론위원회를 포함하여 269개의 선거방송토론위원회가 운영되고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

<그림 2> 선거방송토론위원회 조직도



출처: 중앙선거방송토론위원회 홈페이지

나. 위원회의 임무와 역할

위원회의 임무와 역할은 「공직선거법」 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)와 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 명시되어 있는 것처럼 대담·토론회와 정책토론회, 그리고 「정당법」 제39조(정책토론회)에 의한 정책토론회를 주관·진행하는 것이다. 또한 「지방교육자치에 관한 법률」에 의한 토론회도 주관·진행하고 있으며, 뿐만 아니라 민주시민 토론문화 육성을 위한 교육 및 연수, 토론회 기법 연구 및 개발 등 다양한 직무를 수행하고 있다. 아울러 중앙선거

방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거의 후보자 대담·토론회에 관한 사무와 임기만료에 의한 선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거 포함)의 정책토론회에 관한 사무 및 「정당법」에 의한 정책토론회에 관한 사무를 주관·진행한다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

2. 선거방송TV토론의 한계점

후보자 초청 TV토론의 운영을 위하여 우선적으로 고려해야 하는 사항은 유권자가 후보자를 평가하는 데 필요한 내용이 무엇인지 파악하고 이를 적절한 토론형식(format)에 담아내는 것이다. 토론주제와 형식은 사회자 선정과 패널의 토론 참여 여부 및 역할, 토론 진행에 크게 영향을 미친다. TV토론 개최의 중요한 목적과 취지는 유권자가 후보자를 비교, 평가하고 선거에서 올바른 선택에 필요한 유용한 정보를 제공하는 것이다.

따라서 유권자 입장에서 TV토론이 운영될 필요성이 제기된다. 국내에서도 TV토론이 중요한 선거운동방식으로 자리 잡으면서, 누가(주최기관), 언제(개최시기), 어떤 방법(토론방식과 주제 등)으로 개최하고 후보자를 어디까지 참여시킬지(후보자 참여 기준) 등 TV토론 포맷과 운영방식에 대한 다양한 학문적 논의가 이루어져왔다.

유권자들에게 TV토론을 충분히 알릴 수 있는 유권자 중심의 법적, 제도적 개선방안에 대한 연구는 많지 않으며, 구체적인 법·제도적 개선 방안을 제안한 선행연구는 찾아보기 어려운 실정이다. 다만 기존의 연구들은 공통적으로 선거방송TV토론이 보다 활성화되지 못하고 있는 이유를 TV토론에 참여하는 후보자의 기준, 토론 포맷, 그리고 중계방송시간대에서 한계점을 지적하고 있다.

1) TV토론 참여 기준

우선적으로 고려할 사항은 TV토론 참여자 수의 문제이다. 현행 TV토론은 참여자 수가 많아 '정책 대결'이나 '정책 제시'와 같은 속성을 제대로 살리지 못하고 있다는 한계점이 지적되고 있다. 유권자들이 정당이나 각 후보자들과 대면하여 이야기를 나눌 수 없는 상황에서 TV토론은 각 정당의 지향점이나 후보자들의 철학, 가치관 등을

엿볼 수 있는 플랫폼적 기능을 담당한다. 그런데 토론 참여자 수가 너무 많을 경우 정당 및 후보자들 사이의 정책적 지향점이나 차이점을 파악하지 못할 수도 있는 우려가 발생하게 된다. 예컨대, 2007년 대통령선거의 경우 총 6명의 후보자가 TV토론에 참석하여 후보자별 정견·정책을 충분히 들어볼 시간이 부족했다는 평가를 받았으며, 이에 따라 법적으로 문제점을 개선해야 한다는 여론이 높았으나 제도적 개선은 이뤄지지 못했다.

TV토론의 질을 좌우하는 가장 근본적인 요인은 TV토론에 몇 명을 참가하게 할 것인가이다. TV토론의 참가자 수에 따라 질문방식, 토론주제, 패널리스트 선정 등 토론포맷에 대한 논의가 다양해지기 때문이다. 즉, 토론자 수에 따라 방송시간이 조정되기도 하고, 토론 진행방식과 주제의 수 등이 결정된다. 제한된 방송시간 내에 다수의 토론자가 참석하면 한명의 토론자가 발언할 수 있는 시간은 제약받을 수밖에 없다.

<표 4> 「공직선거법」(제82조의2) 상 대통령선거 후보자 초청 TV토론 규정

주최	구분	내용
중앙선거방송 토론위원회	기간	선거운동기간
	횟수	3회 이상
	후보자 참여기준	1인 또는 수인 초청 ① 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당 추천 후보자 ② 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도 의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당 추천 후보자 ③ 언론기관의 여론조사결과 평균 지지율 100분의 5 이상 후보자
	참석의무	정당한 사유가 없는 한 참석
	방송여부	공영방송 중계 의무

위 <표 4>에서 제시한 TV토론 후보자 참여기준 조항은 대부분의 후보자를 참가하게 함으로써 TV토론을 각 후보자의 정견발표회로 만드는 문제점이 지적될 수 있

다. 적당한 수의 주요 후보자만 참가하게 함으로써 대담·토론회의 기능을 충분히 발휘하게 할 필요가 있다는 의견이 지속적으로 제기되었다(송종길, 2002; 김연중, 2009; 송종길·박상호, 2006; 윤성욱, 2007). 2007년 제17대 대선 TV토론의 경우 「공직선거법」이 개정되어 6명의 후보자가 참가하면서 유권자들이 알아야 하는 정보들이 취약했다는 등, TV토론의 역할이 충분하지 못했다는 평가를 받기도 했다(김연중, 2009).

제18대 대통령선거 TV토론은 진행과정에서 지지율 40%가 넘는 두 후보가 지지율 1% 안팎 후보와 TV토론을 하는 것에 대해 문제가 제기되었으며, 양자 토론이 보다 보편화될 필요가 있다는 의견이 대두되는 계기가 되기도 했다. 특히 새누리당은 1차 TV토론 이후 TV토론 참가 자격을 국회 교섭단체를 구성한 정당 후보자나 여론조사 평균 지지율 15% 이상인 후보자로 강화하는 내용의 법안을 발의하기도 했다(동정민, 2012).

소수정당의 후보는 당선될 가능성이 낮더라도 TV토론에서 해당 후보자가 내놓은 견해가 선거과정에 유용할 수도 있으며, 토론 안전에 영향을 줄 수도 있다는 긍정적인 측면도 부정할 수는 없다(송종길·박상호, 2006). 하지만 TV토론은 방송이라는 특성으로 인해 후보자 참가에 일정한 제한을 둘 수밖에 없는데, 국내외에서는 이러한 제한 기준에 대해 군소 후보자들이 끊임없이 평등권 침해, 국민의 알 권리 침해라며 법적 분쟁을 제기하고 있다(윤성욱, 2007).

토론자의 수가 많을수록 토론회는 표피적인 의제 접근에 머무를 수 있으며, 제3의 정당 후보 혹은 당선가능성이 낮은 후보는 의제와 관계없는 홍보성 발언을 하거나 당선가능성이 높은 제1, 2 후보를 공격하여 토론이 정책대결의 장으로 자리매김하는데 장애가 될 수 있다. 따라서 후보자 초청기준을 현행보다 엄격히 해야 한다는 주장이 제기되기도 했다(전영란, 2007). 이와는 반대로 선거방송토론위원회라는 국가기관이 주도하는 현행 「공직선거법」 상, 대담·토론회에서 후보자 일부를 선별하여 초청하는 것은 국민의 알 권리를 침해하고 후보자의 평등권을 침해하여 위헌이라고 보는 상반된 입장도 있다(문재완, 2006). 즉, 모든 후보자를 공평하게 참여시키는 방식은 TV토론의 도입취지를 무색하게 한다는 점과 사회의 다양한 목소리를 내는 후보자를 공평하게 다루어야 한다는 민주주의 가치질서가 양립된다는 차원에서 TV토론 후보자 참가기준은 딜레마에 빠져있다(윤성욱, 2007).

2) TV토론의 형식과 포맷

TV토론은 TV라는 매체적 특성으로 인해 토론형식과 포맷의 채택과 관련한 논쟁에서 자유로울 수 없다. 후보자들은 자신의 토론능력에 따라 선거캠페인에 유리한 토론형식을 채택하려고 하며, 토론을 통해 정책의 대결보다는 상대 후보의 약점을 파고들어 유권자들에게 경쟁자의 부정적인 이미지를 심어주려는 전략적 접근을 하게 마련이다. 이에 토론을 주관하는 기관은 후보자들 간 정책중심의 토론이 이루어질 수 있는 토론형식의 개발에 심려를 기울이고 있지만, 형평성, 공정성 등의 제약으로 인해 이 또한 쉽지 않은 실정이다.

국내 대통령후보 TV토론은 사회자 1인 질문방식과 후보자간 직접 토론방식을 혼용한 토론형식을 선호하고 있으며, 패널 없이 1인 사회자에 의한 합동토론방식이 대통령후보 TV토론의 주류를 형성하고 있다(박상호, 2013). 가장 최근 개최되었던 2012년 제18대 대통령선거 TV토론에 대한 평가는 다소 엇갈린다. 범기수(2013)는 지난 대선토론에 비해 제18대 대선토론에서는 자유토론 방식이 도입되어 상호토론에 비해 훨씬 자유롭게 발언권을 갖고 논의를 진행할 수 있게 되어 두 후보 간의 논쟁이 심도있게 진행되었다는 점을 고무적으로 평가했다. 상호토론은 주제에 대한 자신의 입장을 언급하고 이에 대한 상대후보들의 반박, 마지막에 재반론을 하는 형식인 것에 비해 자유토론은 주제에 대한 후보자 자신의 입장을 언급한 이후로는 주어진 3분이라는 시간 내에서 자유롭게 이야기를 할 수 있도록 진행되었다(범기수, 2013).

이에 반해 1차 대선후보자 TV토론의 경우 재반박과 재질문 기회가 차단되면서 활발한 토론이 이뤄지지 못했다는 점이 제기되기도 했다. 후보자들이 주어진 시간 동안 자유롭게 질문과 답변, 반박 등을 할 수 있도록 하지 않고 재질문, 재반박 등의 기회가 주어지지 않았으며, 특히 시간제한이 엄격하게 적용되면서 후보자간 열띤 토론이 펼쳐지지 못했다는 점이 한계로 지적되었다(김세욱, 2012). 또한 대선 TV토론은 사회자 질문에 답변을 한다거나 후보자 2인이 6분간 벌이는 상호토론은 원천적으로 반론 기회가 봉쇄돼 있어 심도 있는 토론이 이뤄질 수 없다는 구조적 한계점이 제기되기도 했다(경향신문, 2012).

토론을 보다 역동적으로 변화시키기 위해 제18대 대선시기에도 이와 관련된 논의가 진행되기도 했다. 중앙선거방송토론위원회는 ‘타운홀미팅’ 도입에 관한 논의를 진행하였지만, “패널 대표성을 보장하기 어렵다”는 다수의견에 따라 “최종적으로, 아직

은 시기상조"라고 선에서 정리되었지만(정용인, 2012), 토론형식과 포맷에 관한 논의는 아직도 진행형 상태에 있다.

3) TV토론의 중계방송시간대

선거방송토론의 마지막 한계점은 국민들의 시청접근성이 제한되어 있다는 점이다. 대통령선거를 제외하고는 중계방송시간대가 법적으로 명시되어 있지 않기 때문에, 방송사들은 법정 후보자TV토론 중계방송시간대를 주로 오전 10시 또는 오후 2시 경에 편성하고, 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회의 중계방송시간대가 주로 오전 10시에 편성되는 등 국민들의 알권리를 제대로 보장해 주지 못하는 문제점이 반복되고 있다. 하지만 중계방송시간대의 경우, 방송사의 고유한 권한인 편성권을 침해할 소지가 있기 때문에 이에 대한 합의점을 찾기에 어려움이 존재한다. 기존 선행연구들은 TV토론 중계방송시간을 유권자들이 용이하게 시청할 수 있는 시간대로 편성할 필요성을 꾸준히 역설해 왔으며(권혁남, 2010, 윤종빈, 2010), 선거방송토론 시간대를 법정화해야 한다는 주장들도 제기되어 왔다(권혁남, 2010; 이종희, 2010^a). 운동장 유세의 단점을 보완하기 위해 도입된 선거방송토론의 취지를 살리고 유권자들의 알권리를 충족시키기 위한 대안의 강구가 필요하다.

1. 선거방송TV토론의 초청기준

1) 해외사례

가. 미국

미국에서 후보자 TV토론은 1952년 '공화당'과 '민주당' 양당 간에 여러 명의 토론 참여자가 출연하여 '미국의 부정부패와 비효율성, 외국의 경제적 원조에 대한 증감 여부'에 대해 논쟁을 벌였던 것을 선구적인 사례로 들 수 있다. 1956년에는 최초로 전국적인 당내 경선을 위한 TV토론이 개최되는 등, 이후 TV토론의 중요성이 부각되기 시작했다. 이에 따라 구체적으로 누구를 초대할 것인가, 어떤 후보를 출연시킬 것인가에 대해 논의를 시작하게 된다. 하지만 후보자들 간, 정당 간의 합의는 쉽게 이루어지지 않았고, 결국 1959년 미국 의회는 1934년 제정된 정치선거에 있어 방송의 공정성과 형평성을 강조하는 「커뮤니케이션법」 제315조를 수정하기에 이른다. 소위 선거방송의 규제조항인 '동등시간의 원칙(equal-time role)'이나 '형평성의 원칙(fairness doctrine)'을 합리적으로 적용할 수 있도록 진실한 보도, 진실한 인터뷰, 진실한 기록, 진실한 뉴스 이벤트인 경우에는 방송사업자가 모든 정치후보자들에게 동등시간의 조항을 적용할 이유가 면제된 것이다. 이로 인해 방송사들은 토론의 취지를 살리기 위해 최소한의 당선가능성과 주요 정당의 추천에 입각한 소수 후보자만을 선정하여 토론을 개최할 수 있게 된다(이현숙, 2004).

효율적인 법 적용이 가능해지자 방송사들은 1960년 대통령 선거에서 공식적으로 대표적인 두 정당의 후보자였던 존 케네디(John F. Kennedy)와 리처드 닉슨(Richard Nixon)만을 초청하여 공동기자회견 형식으로 TV토론을 개최하였다. 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 행정부 시절 8년간 부통령을 지내며 침착성, 근면성 등으로 널리 알려진 닉슨과는 달리 존 케네디 상원 의원은 경험이 부족한 젊은 정치인이라는

약점을 가지고 있었고, 존 케네디는 이를 불식시키기 위해 리처드 닉슨에게 TV토론을 제의한 것이다. 1960년도 당시 선거에는 양 당 후보를 포함하여 군소 정당에서 모두 16명의 후보가 난립하였지만, 방송사가 모든 정치 후보들에게 동등시간의 조항을 적용할 이유가 없었으며, 이에 방송사는 '공화당'과 '민주당'의 후보만을 초청하여 '대토론회(Great Debates)'를 개최하였다. 그 이후에는 개최되지 않다가 1976년부터 다시 재개되어 현재에 이르고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

1976년 TV토론이 재개된 이후, 1980년 대통령 선거방송토론에 있어서 군소후보자들의 참여 문제가 이슈화되기 시작했다. 주관 단체였던 미국의 여성유권자연맹은 지지도가 15%를 넘나드는 무소속의 윌리엄 앤더슨(William Anders) 후보를 포함하려고 하였으나 당시 현직 대통령 후보인 지미 카터(Jimmy Carter)가 이를 거부했다. 이후 로널드 레이건(Ronald Reagan) 후보와 윌리엄 앤더슨 후보 간의 토론이 열렸으나 유권자의 관심을 끌지 못하고, 이후 윌리엄 앤더슨 후보의 지지가 15% 미만으로 떨어져 지미 카터와 로널드 레이건 두 사람만의 토론이 성사되었다. 1992년 대통령 선거 당시에는 제3의 후보였던 로스 페로(Ross Perot)가 지지를 얻게 되자, '대통령토론위원회(Commission on the Presidential Debates: CPD)'는 토론에 초청하는 후보로 다섯 개 이상의 전국 여론 조사 기관에서 15%의 이상의 지지를 얻는 후보는 참가할 수 있다는 규정을 만들었으며, 이에 따라 미국 역사상 처음으로 3자 후보 토론을 개최하였다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

미국 대통령선거의 후보자 초청기준은 지지율 15% 이상으로 관례화되기는 하였지만, 군소후보자들의 TV토론 초청자 제외를 둘러싼 항의는 지속되었다. 2000년 대선에서는 소비자 운동가였던 랄프 네이더(Ralph Nader)가 초청에서 제외되자 토론회가 열리는 방송사 밖에서 항의시위를 벌이다 체포되기도 했다. 랄프 네이더는 연방법원에 '민주주의에 대한 위협'이라며 소송을 제기하였으나 패소한다. 2004년 대선에서도 '녹색당' 후보자 데이비드 코브(David Cobb), '자유주의자당' 후보 마이클 배드나릭(Michael Badnarik)이 항의하며 경찰의 저지선을 넘다 체포되기도 했다. 2008년 대선에서는 군소후보자들의 직접적인 항의는 없었으며, 군소후보자들은 시민단체가 주관하는 토론회를 2회에 걸쳐 치른 것으로 나타났다(이상철, 2008).

후보자 TV토론을 이상적인 관점에서 판단한다면 군소후보들에게도 표현의 기회를 제공함으로써 유권자들에게 자신의 정책을 알릴 수 있는 기회를 제공하는 것은 타당한 일이다. 하지만 미국 대통령선거의 경우 공식적으로 출마를 선언한 후보자가

너무 많기 때문에 모든 후보자들에게 전파를 허용해 준다는 것이 합리적이지 않다는 의견이 지배적이다(중앙선거방송토론위원회, 2011). 특히 극소수의 지지를 받고 있는 후보자나 특정 이익 집단을 대변하기 위한 후보들에게 전파를 무상으로 제공하는 것은 민주주의의 원칙에도 어긋난다 할 수 있다. 더구나 너무 많은 후보들이 토론에 참여하면 토론의 내용이 질적으로 하락될 가능성이 높아질 뿐만 아니라 현실적으로 유권자들에게 유익한 정보를 제공해야 하는 것이 어려워진다. 초청 범위에 대해 각 대통령선거 때마다 CPD를 통해 양당의 합의가 이루어지겠지만 여론지지 15% 이상 후보자 초청이 미국 대선은 관행처럼 되어 있다.

나. 영국

의회민주주의의 종주국이라 할 수 있는 영국은 2010년에 들어서야 TV토론이 최초로 도입되었다. 영국의 TV토론은 미국에서 존 케네디와 리처드 닉슨의 토론이 이루어진지 4년 후인 1964년 해럴드 윌슨(Harold Wilson) '노동당' 당수의 제안으로 처음 논의되기 시작했다. 하지만 영국의 TV토론은 지나치게 개인의 이미지만을 부각시켜 의회정치의 정통성을 훼손한다는 측면에서 도입이 미루어져왔다. 선거과정에서 TV토론 대신 평상시 의회토론 중계방송만으로 충분하다는 것이 도입 불가론의 근거였다. 영국 선거는 기본적으로 유권자는 '당수'에게 직접 투표하지 않고 해당 지역구의 출마자에게 투표하는 것이기 때문에 당수 간의 TV토론은 위헌소지마저 있다는 의견이 제기되기도 했다. 또한 각 당의 당수가 토론에 나가 큰 실수를 하게 되면 각 지역 선거구의 국회의원 출마자는 자신의 능력, 이미지, 정책을 정당하게 평가받지 못할 가능성이 있는 등, 중앙정치에 의해 지역의 선거가 좌지우지 될 가능성이 있다는 측면이 각 당 지도자의 TV토론을 가로막는 장애물이었다. 이와 같은 이유로 2005년 전 '노동당' 당수이자 총리였던 토니 블레어(Anthony Charles Lynton Blair)는 TV토론을 거부했고, 2010년 총선 당시 고든 브라운(Gordon Brown) 총리도 위와 같은 이유로 TV토론에 난색을 표했다. 그러나 실제로는 다른 정당에 비해 월등히 앞선 지지율을 가진 정당이나 정치인이 엄청난 에너지를 소비하는 TV토론을 굳이 할 필요가 없었다는 것이 더 현실적인 거부 이유였다고 할 수 있다(범기수, 2011).

물론 영국에서 TV토론과 비슷한 형태의 선거방송이 없었던 것은 아니다. 1979년 그라나다 방송국은 3당 당수의 대토론 특집을 방영하였는데, 다만 이때의 토론은 3

당의 당수가 모여서 함께 토론을 했던 것이 아니라 따로 출연하여 유권자들의 질문에 답하는 형식으로 진행되었다. 하지만 2010년 총선거를 앞두고 정치적인 상황이 달라졌다. 당시 집권당이었던 '노동당'이 여론조사의 선두주자인 '보수당'을 잡기 위해 TV토론에 참여하기로 결정한 것이었다. 일반적으로 지지율이 높은 집권당 후보는 생방송이라는 위험을 감내하며 유권자 앞에서 야당후보의 매서운 공격을 견뎌야 하는 TV토론에 참여해야 할 필요성을 느끼지 못한다. 특히 정책만큼이나 이미지와 언변이 중요한 미디어 정치시대에 '노동당' 당수인 고든 브라운 총리는 TV토론에 적합하지 않다는 평가를 받아 왔다. 이에 비해 옥스퍼드대 출신의 젊고 언변이 수려하다고 평가받는 44세인 '보수당' 데이비드 카메론(David William Donald Cameron) 당수와 비슷한 이미지의 캠브리지대 출신의 43세의 닉 클레그(Nick Clegg) '자유민주당' 당수는 일찌감치 TV토론의 필요성을 역설하며 브라운 총리를 압박했다. 결국 2010년 영국총선은 집권당인 '노동당'의 지지율이 크게 떨어짐에 따라 반등의 계기를 확보하기 위해서 TV토론 참여의 필요성이 제기되었으며, 이에 고든 브라운 총리가 야당 당수의 요구에 마지못해 응하게 되면서 TV토론이 성사되었다. 당시 TV토론을 개최하자는 ITV의 제안에 데이비드 카메론과 닉 클레그는 참여하기로 동의한 상태에서 고든 브라운 총리가 참석하지 않으면 그의 자리에 빈 의자를 놓고 토론을 진행한다는 방침을 세워 압박을 가했던 것도 주효했다. 이렇게 새로운 변화와 교체를 바라는 야당의 입장과 지지율 만회를 바라는 여당의 입장이 절묘하게 맞아 떨어지면서 마침내 TV토론이 성사될 수 있었다. 해당 토론에는 영국에서 전국적인 의석을 가진 3개 주요 정당 당수가 참여했는데, '노동당' 고든 브라운 총리, '보수당' 데이비드 케머론 당수, '자유민주당' 닉 클레그 당수 등 3인이 토론에 참여했다(범기수, 2011).

다. 독일

독일 총리후보자 TV토론은 1961년 제4회 연방의회선거운동 기간부터 빌리 브란트(Willy Brandt) '사민당' 총리후보를 시작으로 제1야당의 수상후보가 재임총리에게 일대일 TV토론을 제안하는 전통에 기초한다(Rosumek, 2008; 최영돈, 2011; 최영돈·이종희, 2013). 그러나 제14회 연방의회선거가 실시되었던 1998년까지 일대일 TV토론의 제안을 받아들인 재임총리는 단 한명도 없었다. 역대 총리들의 공식적인 거절이유는 독일 총선이 총리를 직접 선출하는 선거가 아니기 때문임을 강조했다(최영돈, 2011).

그 대신 1972년부터 1987년까지 독일의 다수정당제에 따라서 연방의회를 대표하는 모든 정당의 수상후보 또는 대표가 참가하는 합동 TV토론회가 정례적으로 이루어졌다. 독일 제2공영방송 ZDF의 정치인 인터뷰 프로그램 '저널리스트들이 묻고, 정치인들이 답변한다'의 총선평론 방송으로 편성된 이 선거방송토론은 4명의 독일 신문기자와 인근 유럽국가에서 초청된 4명의 신문기자들의 질문에 후보자들이 답변하는 공동기자회견 형식으로 진행되었다(최영돈, 2011). 1996년을 기점으로 1972, 1976, 1983, 1987년까지 ZDF와 ARD가 공동으로 주관하여 정례적으로 총선 3일 전에 실질적인 합동선거방송토론회가 실시되었으나 1990년부터 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리가 합동 TV토론회 참석을 거부하게 되어 2002년까지 정례 총리 후보자 합동 TV토론은 개최되지 않았다. 독일에서 총리 후보 양자 TV토론이 최초로 개최된 것은 2002년이다(중앙선거방송토론위원회, 2011).⁵⁾

독일의 공직선거 후보자 TV토론은 법제화되어 있지 않다(김무곤, 2008). 따라서 후보자의 참여기준에 대해서도 법적으로 명시되어 있지는 않지만, 제15회 총선이 실시된 2002년 이후 독일의 양대 거대정당의 총리후보자에 의한 양자 TV토론이 2013년까지 이어지고 있다. 독일의 공·민영방송사는 「방송국가협약(RStV)」 제42조 2항에 의거하여 정당광고를 위한 방송시간 제공과 관련한 법적의무에 국한된다. 이 법규에 따르면 정당들은 적어도 1개 연방주의 정당명부가 허가되었을 경우, 총선에 참가하는 동안 실비상환의 조건으로 적절한 방송시간을 보장받을 수 있다. 각 정당은 정당광고 전송에 소요되는 민영방송의 실비만 부담한다. 따라서 총선 선거전 기간에 각 정당 후보자들이 출연하는 방송프로그램의 편성 및 제작은 방송사의 자율적 권한에 해당한다. 이러한 이유로 2002년 총리후보자 TV토론에 초청되지 않은 군소정당 '자민당'은 "공권력의 행사자가 정당들에게 시설물을 사용하도록 하거나, 또는 다른 공적 급부들을 제공할 경우 모든 정당들은 동등한 대우를 받아야 한다"고 규정한 「정당법(PartG)」 제5조 1항과 "모든 인간은 법 앞에 평등하다"고 규정한 「기본법」 제3조 1항의 평등원칙에 위배된다는 이유로 공영방송 ARD와 ZDF를 상대로 법적 소송을 벌였다. 그러나 독일의 헌법재판소는 총리후보자 TV토론은 '방송자유'의 원칙(Rundfunkfreiheit)에 따라 방송사의 책임 하에 편성·제작되는 방송이며, 광고효과 등의 개연성을 지닐 수 있지만 「방송국가협약」 제42조 2항에 의거한 정당광고에 해당되지 않기 때문에 「정당법」 제5조 1항에서 명시한 공적 급부로 간주될 수 없

5) 1972년에는 1969년의 선례에 따라 선거 4일 전에 실시되었다.

다는 이유로 소송을 기각하였다.⁶⁾ 독일 「기본법」 제5조 1항은 “언론의 자유와 방송 및 영상물을 통한 보도의 자유는 인정된다. 검열은 실시되지 않는다”고 방송자유 원칙을 명시하고 있다. 위의 법적 근거들에 입각하여 총리 후보자 TV토론의 초청 대상 결정은 주관방송사의 재량권에 해당된다는 것이다. 또한 정당들에 대한 동등한 대우에 있어서도 2002년 제2차 총리후보 TV토론이 예정된 9월 8일에서 9월 22일 총선까지 2주 동안 '자민당'은 공·민영방송사의 다른 인터뷰 및 방송토론에 초청될 기회가 남아 있기 때문에 위헌이 아니라는 것이 현재의 판결이었다(중앙선거방송토론위원회, 2011). 이처럼 독일의 TV토론방송의 초청자는 양대 거대정당의 총리후보자에 의한 양자토론으로 2002년부터 현재까지 관례화되어 있다.

라. 프랑스

프랑스 최초의 TV토론은 1974년 우파 발레리 지스카르 데스탱(Valery Giscard d'Estaing) 후보와 좌파 프랑수와 미테랑(Francois Mitterrand) 후보 간 일대일 토론에서 그 기원을 찾는다. 미국 대선의 존 F. 케네디와 리처드 닉슨 이래 TV토론은 미국이 세계에 수출한 정치상품이었으며, 프랑스 역시 이 토론의 영향을 받아 꾸준히 TV토론에 대한 논의가 이루어졌으나, 조르주 폼피두(Georges Pompidou) 대통령의 사망으로 실시된 1974년 대선에서야 TV토론이 등장하게 되었다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

프랑스 대통령 선거는 결선 투표방식을 취하고 있다. 1차 투표에서 가장 득표를 많이 얻은 두 후보를 대상으로 2주 뒤에 다시 한 번 선거를 치러, 그 중에서 과반을 넘게 득표한 후보가 대통령으로 당선된다. 2002년까지 대통령 임기는 7년이었으며, 2002년 개헌 이후 임기는 5년이며, 연임할 수 있는 체계로 바뀌었다. 1974년 대통령 선거에서부터 시작된 프랑스의 TV토론은 그 후 매 7년마다 치러진 대통령 선거에서 유권자들의 의사결정에 중요한 역할을 담당하였다. '결투(Le Duel)'라고 명명되는 이 토론은 최종 두 후보 사이에서 치러진다는 점, 그리고 그 횟수도 단 1회라는 점 때문에 프랑스 유권자 및 언론으로부터 관심과 집중을 받고 있다(최윤선, 2005).

프랑스에서 선거토론방송의 핵심적인 역할을 하는 '시청각최고위원회(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel: CSA)'의 법률상 권한이나 특히 제재 권한은 그리 크지

6) BVerfG, 2 BvR 1332/02

않으며, 후보자들의 참여 기준 또한 법적으로 명시되어 있지 않다. CSA의 규제력은 실상 선거법과 방송법에 의해 규정된 것이지만 그 내용은 후보들 간의 산술적인 방송시간의 균형성을 유지하는 것에 머무르고 있다. 또한 CSA는 산술적 시간 배분의 균형이 무너지는 경우, 이를 해당방송사에 경고할 수 있는 제재 권한을 가지고 있지만 그것의 실질적인 규제력은 대단히 상징적이며, 또 그나마도 사후 제재에 그치는 현실적인 한계가 있다. 오히려 선거운동 시기의 각종 갈등에 관한 직접적인 해결의 당사자는 국사원(Conseil d'Etat)이 선거관리위원회처럼 선거 자체를 무효화할 수 있는 권한을 가진 기구인 경우가 많은데, 이 또한 그 권한의 집행에 부합하는 정치적인 부담이 따른다. 결국 방송위원회는 이들 상급기관들의 결정사항을 반영하여 매 선거 때마다 이를 규정에 반영하는 사후조치를 취하는 경우가 대부분이다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

이렇듯 규제기관의 실질적인 개입 분야가 지극히 한정되어 있기 때문에 프랑스에서는 선거방송에 있어서 각 후보들과 방송사들 간의 합의와 협약의 과정이 중요시된다. 프랑스 선거의 TV토론을 대표하는 대통령 선거 2차 투표에 진출한 양대 후보들의 TV토론은 바로 그 대표적인 사례이다. 현행 프랑스의 법률 체계 하에서 후보들의 TV토론을 강제하는 법률적 장치는 없다. 하지만 1970년대 이후 방송사들과 후보들이 직접 합의를 맺어 토론을 지속해왔다. 이러한 체제는 2002년 대선 당시 후보 간의 일대일 토론이 무산된 사례에서 알 수 있듯이 분명히 불안정한 요소를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 의무적인 절차가 아닌 후보들 간의 직접적인 합의에 따른 토론의 개최는 무엇보다 후보들이 토론에 임하고 또 유권자들이 이를 받아들이는 자세를 보다 적극적으로 만든다는 점에서 그 장점이 제시되기도 한다. 이처럼 프랑스의 대선 TV토론은 2차 투표에 진출한 양대 후보와 방송사간의 협의를 통해 치러진다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

2) 소결

미국의 경우, 선거방송토론 관련 법·규정은 없으며, 구체적인 토론형식은 선거방송토론 개최 1개월 전에 양당 후보자간의 협의로 결정하기 때문에 매번 바뀔 수 있다. 대표적인 대통령선거 방송토론은 1988년부터 비영리 민간법인인 CPD가 주관해

오고 있다. 토론 참석 후보자 선정기준은 지지율 15% 이상이며, 1976년 이후 제3의 후보가 선거방송토론에 참가한 경우는 1980년과 1992년 대통령선거 등 단 2번에 불과할 정도로 후보자 2명에 의한 양자토론 형식으로 방송토론이 치러져 왔다. 토론 참석 후보자 선정기준인 지지율 15% 기준에 대해서는 '민주당'과 '공화당'이 제3당 후보를 배제하기 위한 비판이 있으나, 양당의 합의에 의한 지지율 15% 이상 후보자 초청이 관행처럼 되어 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

영국은 2010년 선거방송토론을 도입하여 다른 나라들에 비해 늦은 편이다. 2010년 선거방송토론은 3차에 걸친 총리후보 토론 및 재무장관 후보 토론으로 나뉘어 개최되었다. 영국도 미국과 마찬가지로 선거방송토론과 관련한 법·규정은 따로 없으며, 선거방송 자율규제 원칙에 따라 방송토론의 구체적 규정은 주요 당의 대표 및 토론회 중계방송사 간의 합의로 결정된다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

독일의 선거방송토론은 연방의회선거와 지방의회선거에서 모두 실시된다. 2009년 연방의회선거 방송토론은 연방의회 의석이 가장 많았던 '기민당'과 '사민당'의 대표가 참석하는 양자토론과 양자토론에 참석하지 못한 '자민당', '녹색당', '좌파연합'의 대표가 참석하는 삼자토론으로 나뉘어 진행되었다. 2011년 주의회선거 방송토론에는 양대 정당인 '사민당'과 '기민당'의 주지사후보들이 참석하였다. 바덴-뷔르템베르크 주의 선거방송토론 참석자 선정과정에서 당시 여론조사 지지율 1위를 달리던 녹색당의 주지사후보가 참석하지 못한 것에 이의제기가 있었으며, 토론을 주관한 SWR 방송국은 참석자 선정에 여론조사 결과가 아닌 지난 선거결과를 반영했다고 해명하는 일이 발생하기도 했다. 독일에서는 군소정당이 토론회 참석 대상이 아니라는 이유로 소송을 제기한 사례가 있었으나, 양대 정당에 의한 양자 토론이 합법으로 판결이 내려졌다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

프랑스의 대통령 선거방송토론은 일반적으로 1차 투표에서는 실시되지 않고, 1차 투표 결과를 바탕으로 한 결선투표 단계에서 시청각최고위원회의 주관 하에 양자토론의 형태로 실시된다. 2007년 대통령선거에서는 프랑스 선거방송토론 사상 처음으로 결선투표 전에 한 차례 더 개최되었는데, 이 방송토론은 결선투표에 진출한 '사회당'의 세골렌 루아얄(Segolene Royal) 후보와 1차 투표에서 18%의 지지를 받았지만 결선투표에 진출하지 못한 '민중운동'의 프랑수아 바이루(Francois Bayrou) 후보가 후보 단일화를 논의하기 위한 토론의 성격으로 실시되었다. 2차 토론은 '대중운동연합'의 니콜라 사르코지 후보와 '사회당'의 세골렌 루아얄 후보의 양자 토론으로 실시되

었다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

<표 5> 해외 주요국의 TV토론 초청기준

구분	내용
미국	여론지지도 15%이상, 270명 이상의 선거인단을 구성한 자
영국	전국 의석 보유 주요 3개 정당
독일	양자 토론
프랑스	2차 결선에 진출한 2명 후보

2. 선거방송TV토론의 토론형식

1) 해외사례

가. 미국

미국의 대통령선거 TV토론의 포맷은 각국이 벤치마킹하고 있을 정도로 참고사례가 되고 있으며, 진행방식의 변화를 추동하는 TV토론으로 평가받고 있다(김찬태, 2012). 미국 대통령선거 TV토론의 형식적인 틀을 살펴보면 방송시간은 1시간 30분 정도의 분량으로 나타나고 있다. 개최횟수는 TV토론이 본격화된 1960년 대통령선거 당시 1회에서 이후에는 2~4회로 늘어났던 것으로 나타나고 있다. 1976년 토론은 3회, 1980년, 1984년, 1988년 토론에서는 2회에 머물렀다. 그러다 1992년 대통령선거 때 다시 개최횟수가 증가하여 3회 실시하였으며, 다음 선거인 1996년에 2회 개최되었던 것을 제외하고 지금까지 미국의 대통령선거 후보 TV토론은 3회를 개최하고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

미국의 대통령선거 TV토론의 형식 중에서 몇 가지 두드러진 변화는 ‘모두발언 시간의 폐지’, ‘추가질문의 허용 및 상호토론’, ‘패널리스트의 참여 감소’, ‘시민포럼형 도입’ 등이 제시되고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011; 김찬태, 2012).

우선 시대의 변화에 따라 ‘모두발언’ 시간이 축소 또는 폐지되었다. 1948년 최초의 라디오 토론에서는 각 후보들이 모두발언에 20분을 사용할 수 있도록 하였지만, 1956년 TV토론에서 모두발언은 3분으로 줄어들었다. 이후 1960년 대통령선거 시 제2차 TV토론에서 모두발언을 전면 폐지하고 각 후보는 질문에 대해 순서대로 답변과 반론을 할 수 있도록 하였다. 1996년의 미국 대통령선거 TV토론을 제외하고, 1976년, 1980년, 1984년, 1988년, 1992년, 2000년, 2008년 TV토론에서는 모두발언이 모두 없었던 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

그리고 1976년 대통령선거 TV토론에서부터 추가질문의 형태가 도입된다. 기존의 답변, 반론만으로 진행되던 토론형식에서 순서대로 개별 질문에 답변한 다음, 선택적으로 추가질문을 할 수 있도록 하는 형식이 허용된 것인데, 1984년 TV토론부터는 추가질문의 형태가 고착화된 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011). 또한 2008년 대통령선거 TV토론에서는 사회자의 보충질문에 이어 사회자 개입 없는 상호토론이 최초로 도입된 데 이어 2012년 대통령선거 TV토론에는 질문에 대해 후보가 2분씩 답변하고 각자 5분의 같은 발언시간을 갖고 직접 충돌하는 상호토론 방식을 도입하기도 했다(김찬태, 2012).

아울러 미국의 대통령선거 TV토론에서는 전통적으로 전문성을 지닌 패널리스트가 참가하였는데, 점차 패널리스트의 참여가 제한되거나 없어지는 형태로 나타나고 있다. 실제로 1996년 토론에서부터는 패널리스트를 두지 않고 사회자 단독으로 토론을 진행했던 것으로 나타났으며, 이후 2000년, 2004년, 2008년, 2012년 TV토론 모두 패널리스트를 두지 않았던 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

패널리스트의 참여가 제한되면서 등장하게 된 것이 바로 시민대표의 참여이다. 미국의 대통령선거 후보TV토론은 1992년부터 여론을 반영하는 ‘시민포럼형(town hall meeting)’을 적극 도입하게 된다. 리치먼드대학교에서 개최된 2차 TV토론에서 패널리스트를 두지 않고 최초로 시민대표를 참여시켜 이들이 후보들에게 직접 질문하도록 하는 포럼형을 도입함으로써 ‘리치먼드(Richmond)형’이라고 일컬어지기도 하는데, 이후 1996년 2차 TV토론, 2000년 3차 TV토론, 2004년 2차 TV토론, 2008년 2차 TV토론에서 모두 이 포맷을 사용하였던 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011). 후보 간 토론도 중요하지만, 선거의 주체인 유권자가 직접 참여해 공중의제를 중심으로 진행되는 TV토론 방식은 미국 유권자들의 지지를 받고 있다.

<표 6> 미국의 역대 대통령 선거 TV토론 토론형식

연도	차수	초정 후보	시간대 (분량)	토론형식
1960년	1차	2명	22:00~23:00 (60분)	-모두 발언(8분) -답변(2분 30초) -선택적 반론 -마무리 발언(3분)
	2차	2명	19:30~20:30 (60분)	-모두 발언과 마무리 발언 없음 -개별 질문에 대한 선택적 발언
	3차	2명	21:30~22:30 (60분)	-모두 발언과 마무리 발언 없음 -개별 질문에 대한 답변(2분 30초) -선택적 반론(1분 30초)
	4차	2명	22:00~23:00 (60분)	-모두 발언(8분) -개별 질문에 대한 답변(2분 30초) -선택적 발언(1분 30초) -마무리 발언(3분)
1976년	1차	2명	21:30~23:00 (90분)	-모두 발언 없음 -개별 질문에 대한 답변(3분) -선택적 추가 질문에 대한 답변(2분) -반론(2분) -마무리 발언(3분)
	2차	2명	21:30~23:00 (90분)	-모두 발언 없음 -개별 질문에 대한 답변(3분) -선택적 추가 질문에 대한 답변(2분) -반론(2분) -마무리 발언(3분)
	3차	2명	21:30~23:00 (90분)	-모두 발언 없음 -개별 질문에 대한 답변(3분) -선택적 추가 질문에 대한 답변(2분) -반론(2분) -마무리 발언(3분)
1980년	1차	2명	22:00~23:00 (60분)	-개별질문에 대한 답변(2분 30초) -반론(1분 15초) -마무리 발언(3분)
	2차	2명	21:30~23:00 (90분)	<전반부> -두 후보 모두 동일한 질문에 대한 답변(2분) -추가질문 각 후보 반론(1분) <후반부> -두 후보 모두 동일한 질문 -추가 질문 없음 -각 후보 두 번의 반론 기회

연도	차수	초정 후보	시간대 (분량)	토론형식
1984년	1차	2명	21:00~22:30 (90분)	-두 후보 모두 동일한 질문에 대한 답변(2분 30초) -추가질문 -반론(1분) -마무리 발언(4분)
	2차	2명	20:00~21:30 (90분)	-두 후보 모두 동일한 질문에 대한 답변(2분 30초) -추가질문 -반론(1분) -마무리 발언(4분)
1988년	1차	2명	21:00~22:30 (90분)	-모두발언폐지 -개별 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분) -추가질문 -마무리 발언(2분)
	2차	2명	21:00~22:30 (90분)	-모두발언폐지 -개별 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분) -추가질문 -마무리 발언(2분)
1992년	1차	3명	20:00~21:30 (90분)	-모두발언폐지 -개별 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분) -마무리 발언(2분)
	2차	3명	21:00~22:30 (90분)	-시민포럼형 -마무리 발언(2분)
	3차	3명	21:00~22:30 (90분)	<전반부> -한명의 사회자 선택적 추가 질문 답변(2분) <후반부> -추가질문 없이 패널리스트가 정해진 질문을 던짐 -마무리 발언(2분)
1996년	1차	2명	21:00~22:30 (90분)	-모두 발언(2분) -각 후보자 질문에 대한 답변(1분 30초) -반론(1분) -답변(30초) -마무리 발언(2분)
	2차	2명	21:00~22:30 (90분)	-시민포럼형 -모두 발언(2분) -각 후보자 질문에 대한 답변(1분 30초) -반론(1분) -답변(30초) -마무리 발언(2분)

연도	차수	초정 후보	시간대 (분량)	토론형식
2000년	1차	2명	21:00~22:30 (90분)	-각 후보자 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분) -답변(30초) -마무리 발언(2분)
	2차	2명	21:00~22:30 (90분)	-각 후보자 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분) -마무리 발언(2분)
	3차	2명	21:00~22:30 (90분)	-시민포럼형 -각 후보자 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분) -마무리 발언(2분)
2004년	1차	2명	21:00~22:30 (90분)	-각 후보자 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분 30초) -사회자의 재량에 따라 1분 정도 추가 토론
	2차	2명	21:00~22:30 (90분)	-시민포럼형 -갤럽에서 선택한 중립적 유권자들이 각 후보자에 질문 답변(2분) -반론(1분 30초) -사회자의 재량에 따라 1분 정도 추가 토론
	3차	2명	21:00~22:30 (90분)	-각 후보자 질문에 대한 답변(2분) -반론(1분 30초) -사회자의 재량에 따라 1분 정도 추가 토론
2008년	1차	2명	21:00~22:30 (90분)	-각 후보자 질문에 대한 답변(2분) -각 후보자 간 자유토론(5분)
	2차	2명	21:00~22:30 (90분)	-시민포럼형 -갤럽에서 선택한 중립적 유권자들이 각 후보자에 질문 답변(2분) -답변 후 각 후보자 간 자유발언(1분)
	3차	2명	21:00~22:30 (90분)	-각 후보자 질문에 대한 답변(2분) -각 후보자 간 자유토론(5분)

출처: 중앙선거방송토론위원회(2011).

나. 영국

영국의 선거방송토론은 일반적으로 85분에서 90분 길이로 진행되며, 방송시간의 절반은 국내외 이슈, 경제 문제와 같은 특정한 주제를 다루는 것으로 나타나고 있다.

방송 사이에는 상업광고가 삽입되지 않으며 각각의 토론은 최고의 프라임 타임(prime time)인 목요일 저녁 8시에서 10시에 방송되었다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

TV토론형식은 미국의 사회자 질문형 방식과 시민포럼형, 프랑스의 후보 간 자유토론 등 세 가지 방식을 혼합한 새로운 형식을 채택하였다. 2010년 총선 TV토론에서는 우선, 미국의 시민포럼형 방식의 토론 포맷을 가미하여 청중이 직접 질문을 던지게 하여 유권자의 선거참여를 제고했다. 그리고 토론자 간 자유토론 방식을 결합하였다. 청중의 질문에 대해 1분의 답변과 1분의 재반론이 끝나면 해당 쟁점에 대해 4분간 후보들이 자유토론을 갖게 하여 심도 있는 토론을 유도한 것으로 나타났다. 자유토론 중 사회자는 토론시간을 연장할 수 있는 등 시간 관리책임이 부여되었으나, 사실상 3당 후보들이 주어진 시간에 순서를 자유롭게 쓰게 하는 등 사회자의 역할과 권한은 최소화되었다. 마지막으로 3당 당수가 토론 시간 내내 무대의 탁자 뒤에 서서 토론에 임하게 함으로써 대표들이 보다 자유로운 제스처를 취할 수 있도록 하였다. 이와 같은 스탠딩 형식의 토론은 카메라의 샷을 보다 다양하고 역동적으로 구성할 수 있는 요인이 되기도 했다는 평가이다(범기수, 2011).

카메라 기법 등, 화면 구성에 있어서도 역동성을 강조한 것으로 나타났다. 2007년 한국의 대선 1차 TV토론 중 토론자 상호토론 부분을 비교분석한 범기수(2011)의 연구에 따르면, 영국은 미국과 비슷한 수준으로 매우 다양한 카메라 샷과 영상 테크닉을 사용하는 것으로 나타났다. 카메라 샷의 종류도 줌인, 줌아웃, 어깨 넘어 상대 토론자의 반응 화면, 발언 클로즈업, 카메라 무빙, 무대 전체 화면, 토론자 어깨 넘어 청중화면 등 동적인 영상기술이 사용되었다. 이는 특정한 규칙에 의하기 보다는 방송 연출자의 자율적 판단에 맡기고 스스로 공정성 규칙 준수에 책임을 부여하고 있다는 것을 보여준다 할 수 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

다. 독일

독일 최초의 선거방송토론은 1969년 연방의회에 진출한 4개 정당의 최고후보자들이 참가하는 합동 TV토론회 형식으로 개최되었다. 4명의 독일 신문기자와 인근 유럽 국가에서 초청된 4명의 신문기자들의 질문에 후보자들이 답변하는 공동기자회견 형식으로 진행되었다는 것이 특징이었다(최영돈, 2011).

1970~1980년대의 합동 TV토론회에서 가장 두드러지는 토론형식의 특징은 방송 종료시간이 정해져 있지 않는 오픈엔드(Open-End) 진행방식이라 할 수 있다(Maurer & Reinemann, 2003; 최영돈·이종희, 2013). 예컨대, 1972년에는 세 차례의 합동 TV 토론회가 있었는데, ARD가 주관한 1차 토론회는 저녁 8시 20분부터 4시간 동안 진행되었으며, ZDF가 주관한 2차 토론회는 저녁 9시 55분부터 4시간 동안 진행되었다. 선거 4일 전, ARD와 ZDF가 공동으로 주관한 3차 토론회는 저녁 8시 20분부터 2시간 10분 동안 생방송으로 진행되었다. 또한 사회자의 역할은 대부분 주제의 제시에만 국한되었고, 토론의 흐름은 후보자들이 주도하였다. 그 밖에 기조 및 마무리 연설이 없었으며, 후보자들이 통계자료 등 보조수단을 사용할 수 있었고, 후보자와 사회자가 앉은 상태로 토론회가 진행되었다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

가장 최근 개최되었던 2013년 총리후보자 TV토론회를 기준으로 하여 토론 형식을 분석한 최영돈·이종희(2013)의 연구에 따르면, “사회자는 각 주관방송사를 대표하는 보도국장 겸 뉴스앵커, 정치토론 혹은 시사토크 프로그램 진행자 4명으로 구성되었으며, ARD(여성)와 ProSieben(남성), ZDF(여성)와 RTL(남성) 사회자가 쌍을 이루어 주제별로 번갈아가며 두 후보자들에게 질문을 하였다”(최영돈·이종희, 2013; 459)고 분석하였다. 2013년 사회자 구성의 특징으로는 “각 주관 방송사의 정치커뮤니케이션 전문가 이외에, 젊은 유권자들의 관심을 유도하기 위해 청소년과 젊은 세대에서 선호도가 높은 민영방송사 ProSieben의 토크쇼 진행자가 토론회의 사회자 중 한 사람으로 결정되었다는 점”(최영돈·이종희, 2013; 459)을 제시하였다.

토론회의 진행형식을 보다 구체적으로 살펴보면, “TV토론은 사회자 질문방식을 기초하여 사회자의 시작멘트와 토론자 소개, 본토론, 후보자의 마무리 발언, 사회자의 클로징 순으로 진행되었다. 총리후보 TV토론은 청중 없이 진행되며, 후보자 기조 연설은 없었으며, 각 사회자들이 후보자들에게 토론주제 이외의 질문을 한 가지씩 한 후에 본 토론이 시작되었다”(최영돈·이종희, 2013; 459-460). “각 정당과 주관방송사 관계자들이 입회한 추첨에 의해 사회자의 첫 질문은 사회민주당 페어 슈타인브뤽(Peer Steinbrück) 총리 후보에게 주어졌으며, 마지막 마무리 발언은 앙겔라 메르켈(Angela Dorothea Merkel) 총리 후보가 하였다. 마무리 발언에서는 각 후보자에게 1분 30초씩 주어졌다”(최영돈·이종희, 2013; 460).

최영돈·이종희(2013)는 2013년 총리후보자 TV토론에서 진행규칙의 유동적 운용이 두드러졌다는 점을 특징으로 제시하였다. 유동적 운용으로 인해 토론자 간의 답변시

간이 엄격하게 지켜지지 않거나 허락된 규칙에서 다소 벗어나는 경향을 보이기는 했으나, 오히려 그것이 후보자 간의 직접 질문과 답변이 자연스럽게 함으로써 기존의 TV토론에 비해 역동적으로 진행되었다고 평가했다. 물론 도중에는 후보자간 발언시간의 균형이 깨지기는 하였으나, 사회자들의 환기 과정이 접목되면서 발언시간의 공정성도 지켜졌다고 분석한 것으로 나타났다.

라. 프랑스

프랑스 대통령선거 TV토론의 경우, 토론에 할당된 시간은 2시간이며, 4개의 주요 테마(정치, 경제, 사회, 국제)를 다루게 된다. 각 테마별로 대략 30분 정도의 시간이 할당되지만, 대개 토론은 진행시간을 10-20분 초과하기도 한다(최윤선, 2005).

TV토론 방식을 정리해 보면, 우선 토론 방식은 미국과 상당히 차이가 있다. 우선 무대 배치부터 확연히 다르다. 미국은 앵커가 후보자들을 마주보고 있고, 후보자들끼리는 서로 평행하게 좌석이 배치되는 반면, 프랑스의 경우는 두 후보자가 서로 한 테이블을 사이에 두고 정면으로 마주 앉는다. 그 결과 두 후보 사이의 거리가 채 1m도 떨어져있지 않을 정도로 상당히 가깝다. 프랑스 사람들은 이 거리를 "서로 따귀를 후려칠 수 있을 정도"의 거리라고 표현한다. 물론 토론에서 실제로 그런 일이 일어나지는 않았으나, 그에 버금가는 정도로의 긴장이 토론에서 팽팽하게 유지된다. 결국 미국의 무대 배치가 상대적으로 중립적인 성격을 띤다면, 프랑스의 배치는 상당히 갈등적인 혹은 갈등을 부추기는 성격을 지닌다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

다음으로 앵커의 역할도 다르다. 프랑스의 앵커(보통 2명임)는 미국과 비교할 때 거의 아무런 역할도 하지 않는다. 토론 시작에 각 후보를 소개하고, 토론 진행 방식에 대한 간략한 소개를 할 뿐이다. 그들은 TV토론이 자신들이 후보자들을 인터뷰하는 자리가 아님을 확실히 언급한다. 그들은 토론 중간에 간단한 내용에 대한 질문을 하거나, 한 테마에서 다른 테마로 이동해야 할 경우 그 사항을 언급하는 정도로 자신들의 역할을 최소화시킨다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

따라서 실제 토론은 후보자들 사이에서 직접 이루어지게 된다. 후보자는 한 테마 내에서 자신에게 할당된 시간을 자신이 원하는 방식대로 사용할 수 있다. 상대 후보에게 직접 질문을 하고, 공격을 하기도 하며, 그 역시 상대 후보의 질문에 직접 답변하고 응수한다. 이는 후보 사이의 직접적인 질문이 금지되어 있는 미국의 토론 방식

("candidates may not direct a question to each other")과 가장 확연히 구별되는 프랑스식 토론 방식이다. 그 결과 미국식 토론이 흔히 지적받는, 시간적 제약으로 인한 심층적인 토론이 어렵다는 단점으로부터는 상대적으로 자유롭다. 반면 토론에서 다루질 수 있는 세부적 주제의 숫자가 제한되는, 즉 세부 주제의 다양성이 확보되지 않는다는 단점이 지적되고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011).

<표 7> 프랑스의 TV토론 진행방식

진행방식			기타
진행포맷	발언순서	발언시간	
-사회자들은 양후보의 자유로운 토론을 최대한 보장하기 위해 인사말, 주제 변경 등 최소한의 역할만 수행함. -양후보의 자유로운 토론이 중심이 됨.	-사전 추첨에 의해 니콜라 사르코지 후보가 먼저 발언권을 갖고, 토론 마지막 발언권은 세골렌 루아얄 후보가 갖는 것으로 함.	-각 후보당 35분의 토론 시간을 갖게 되며, 토론 주제별 개별 할당시간 없이 총 시간 개념으로 진행함.	-마지막으로 상대방 후보에 대해 어떻게 생각하는지를 이야기하는 것으로 토론을 끝냄.

출처: 중앙선거방송토론위원회(2011)

2) 소결

미국의 선거방송토론 형식은 토론회 시간은 대체로 1시간 30분 정도의 분량을 유지하고 있으며, 횟수는 2~4번 정도이나 최근에는 3회 실시가 일반화되고 있다. 토론회는 시대의 변화에 따라 '모두 발언' 시간이 줄어들었으며, 질문과 답변, 반론만으로 진행되던 토론이 1976년 TV토론부터 포맷이 바뀌게 된다. 순서대로 개별 질문에 답변한 다음, 이에 그치지 않고 선택적으로 추가질문을 할 수 있도록 허용하였으며, 1984년 TV토론부터는 추가질문의 형태가 정착되었다. 1992년 대통령선거 후보 TV토론부터는 여론을 반영하는 시민포럼형이 도입되었다. 패널리스트를 두지 않고 시민대표를 참여시켜 이들이 후보들에게 직접 질문하도록 하는 포럼형도 하나의 토론방식으로 활용되고 있다. 그리고 점차 패널리스트의 참여를 제한하는 형식으로 변모하고 있다. 1996년 토론부터 전격적으로 패널리스트를 두지 않고 사회자 단독으로 토

론을 진행하는 형태가 최근까지 이어지고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2011; 김찬태, 2012).

TV토론이 최근 2010년에야 도입된 영국은 미국의 사회자질문형 방식과 시민포럼형 방식, 프랑스의 후보 간 자유토론 등 세 가지 방식을 혼합한 형식을 채택하고 있다. 선거방송토론은 85분에서 90분 길이로 진행되며, 각각의 토론은 최고의 프라임타임(prime time)인 목요일 저녁 8시에서 10시에 방송된다. 2010년 토론회는 무대 위 3명의 당수가 탁자 뒤에 서서 진행되었으며, 토론 시작에 앞서 1분간의 연결시간을 갖은 다음, 청중의 토론질문에 대해 각각의 토론자가 1분간의 답변과 1분간의 반론 시간을 갖는 것으로 나타났다. 질문에 대한 답변과 반론이 끝나면 최대 4분까지 토론자간 자유토론 시간을 갖는 등, 자유로운 토론이 이뤄질 수 있도록 유도하는 것이 특징으로 나타났다(범기수, 2011; 중앙선거방송토론위원회, 2011)

독일의 총리후보자 TV토론은 각 주관방송사를 대표하는 4명의 진행자의 구성 아래, 남녀 사회자가 쌍을 이루어 주제별로 번갈아가며 두 후보자에게 질문을 하는 형식이 기본적인 틀이다. 2013년 TV토론의 경우, 사회자 질문방식을 기초하여 사회자의 시작 멘트와 토론자 소개, 본토론, 후보자의 마무리 발언, 사회자의 클로징 순으로 진행되었다. 해당 TV토론에서는 진행규칙의 유동적 운용이 두드러졌다. 사회자들은 토론자들이 90초 이내로 제한된 답변시간을 초과해도 묵인하였으며, 4명의 사회자들도 한 주제에 오래 머물러 있지 않도록 질문당 최대 2회의 추가 질문만 허락된 규칙에서 다소 벗어나는 경향을 보였다. 그 결과, 상대후보자의 발언에 직접 반론을 하거나, 후보자 간의 직접 질문과 답변이 자연스럽게 이루어짐으로써 기존의 TV토론에 비해 역동적으로 진행되었던 것으로 나타났다(최영돈, 2011; 중앙선거방송토론위원회, 2011; 최영돈·이종희, 2013).

프랑스의 대통령 선거 TV토론은 제1차 투표에서 1위와 2위를 차지한 두 후보 간의 양자 토론으로 치러지며, 토론주제, 진행, 포맷, 발언순서, 발언시간, 통제방법 등 토론 진행의 전반적인 과정은 매 대통령선거 후보 TV토론 때마다 방송사와 양 후보측의 합의에 의해 그 구체적인 내용이 확정된다. 2007년 대통령 선거 TV토론의 경우, 저녁 9시부터 시작하여 2시간 39분간 진행되었으며, 토론규칙은 양자 모두에게 동일하게 적용되는 것으로 동일시간, 동일질문을 원칙으로 한 것으로 나타났다. 그러나 토론에서 양 후보 간의 대립이 격화되면서 사회자가 제시한 의제 범위 안에서 상호간 토론이 자연스럽게 진행되었다. 답변시간은 자율적으로 하되 총 토론시간을 고

려하여 각 분야별 시간 총량제로 운영되었다. 중간에 사회자가 토론 시간에 대한 안내를 하였으며 전반적으로 엄격한 기계적 평등이 강조되진 않았던 것으로 나타났다 (최윤선, 2005; 중앙선거방송토론위원회, 2011).

1. 선거방송TV토론의 진행방식 개선

1) 진행방식에 관한 논의

토론 형식(format)이란 토론의 기본정신이 구체화된 것이라고 할 수 있다. 토론에서는 동등하게 겨루는 후보자들이 서로 반대의견을 제시할 수 있는 공정한 시간을 가져야 하며, 청중들이 허위와 진실을 구분하고 이슈에 대한 올바른 결론에 이를 수 있도록 해야 한다(송종길·박상호, 2006).⁷⁾ TV토론은 매체적 특성과 영향력으로 인해서 형식의 채택을 둘러싸고 많은 논쟁이 있어 왔다. 즉 후보자들은 자신의 토론능력에 따라 선거캠페인에 유리한 토론 형식을 채택하려 하기 때문에 후보자들 간에 정책중심의 토론이 이루어질 수 있는 토론 형식에 관한 논의가 지속되어 왔다.

중앙선거방송토론위원회 주관 국내 선거방송토론은 크게 공직선거 후보자토론회와 정책토론회로 나뉘지는데, 각 토론회에 따라 진행방식은 다양하게 나타나고 있다.

공직선거 후보자토론회는 대통령선거 후보자토론회와 국회의원선거 후보자토론회, 그리고 전국동시지방선거 후보자토론회로 나뉘어 살펴볼 수 있다. 우선 대통령선거 후보자토론회는 가장 최근의 2012년 제18대 후보자토론을 중심으로 살펴보았을 경우, 토론회의 진행방식은 매 토론회마다 기조연설과 맺음말을 두고 후보자 간 상호 질문과 답변을 통해 반론과 재반론이 가능한 '사회자 공통 질문 후 상호 토론'을 주된 토론방식으로 채택하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014⁸⁾).

그리고 기존과 다른 변화의 모색이 특징적으로 나타났다. 중앙선거방송토론위원회는 국민적 관심과 참여를 제고하기 위한 방안으로 '대통령 후보자에게 질문 있습니다'라는 이벤트를 마련하여 공모엽서를 통해 총 19,707건의 질문을 수집한 것으로 나타났으며, 이 중에서 '국민 대표 질문'을 선정하여 후보자토론회 국민질문코너의 질문사항으로 활용

7) 아우어(Auer, 1962)는 전통적인 토론은 다음과 같은 다섯 가지 요소를 포함하고 있다고 지적했다. 즉, 토론은 (1)대등한 위치에 있는 경쟁자들이 (2)진술된 주제에 대해 (3)반대의견을 제시할 수 있는 (4)적절하고 동등한 시간배분이 필요하며, 이를 통해 (5)청중들의 결정이나 선택을 확보할 수 있어야 한다는 것이다.

되기도 했다. 국민질문은 사전에 주제만 공표하고 구체적 질문은 토론회 시작 직전에 현장에서 위원회의를 통해 선정함으로써 긴장감을 높였으며, '자유토론' 방식을 통해 보다 심도 있는 토론이 가능하도록 하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 진행방식을 논의하는 과정에서 토론회의 긴장감과 흥미를 높이기 위해 시민포럼형 방식을 도입하자는 의견이 제시되기도 하였으나, 모집단의 대표성, 생방송 중 돌발상황 발생의 우려 등으로 실현되지는 못했다. 미국에서 시작된 시민포럼형 방식은 지역사회의 주민들이 초대되어 중요한 정책 또는 이슈가 되는 사안에 대해 공직자 또는 선거입후보자들의 설명을 듣고 시민들의 견해를 밝히는 장으로서 참여민주주의 한 형태로 평가되고 있다. 하지만 이 방식은 일반시민들이 참여하게 됨으로 인해 발생할 수 있는 돌발상황과 질문의 수준이 낮을 수도 있다는 단점이 있다(송종길, 2002).

<표 8> 제18대 대통령선거 후보자토론회 진행방식

차수	토론형식
1차	-120분간 3자 토론 -기조연설(2분) -사회자 질문에 대한 답변(2분) -국민공모질문에 대한 답변(1분 30초)+자유토론(후보자별 3분씩) -공통질문에 대한 답변(1분 30초)+상호토론(질문 1분/답변 1분 30초) -마무리연설(1분)
2차	-120분간 3자 토론 -기조연설(2분) -사회자 질문에 대한 답변(2분) -공통질문에 대한 답변(1분 30초)+상호토론(질문 1분/답변 1분 30초) -국민공모질문에 대한 답변(1분 30초)+자유토론(후보자별 3분씩) -마무리연설(1분)
3차	-120분간 양자토론 -기조연설(2분) -사회자 질문에 대한 답변(2분) -공통질문에 대한 답변(1분 30초)+상호토론(질문 1분/답변 1분 30초)+자유토론(후보자별 3분씩) -국민공모질문에 대한 답변(2분)+자유토론(10분) -마무리연설(2분)

출처: 범기수(2013)

제18대 대통령선거 후보자의 제3차 토론회는 토론회 당일 '통합진보당' 이정희 후보의 사퇴로 대통령선거 후보자 토론회 역사상 최초로 양자토론이 성사되었다. 제3차 토론회에서도 반론·재반론을 포함한 상호토론과 자유토론 방식을 거의 그대로 유지하였다. 또한 초청요건 미충족 대상 후보자토론회는 순서에 따라 답변만을 듣는 과거의 방식이 토론회에 부적절하다는 평가가 있어 후보자 간 상호토론이 가능하고 진행이 자유로운 '사회자 공통질문 후 후보자 자유토론' 방식을 채택하였던 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2014^a).

다음으로 국회의원선거 후보자토론회의 경우, 2012년 실시되었던 제19대 국회의원선거를 중심으로 살펴보면, 우선 중앙선거방송토론위원회는 초청대상 후보자토론회와 초청요건 미충족 대상 후보자토론회를 포함하여 총 3회의 비례대표 후보자토론회를 개최하였다. 해당 토론회의 진행방식은 기초연설을 생략하고 토론 자체에 주력하도록 했던 것으로 나타났다. 초청대상 후보자토론회의 진행방식은 '사회자 공통질문 후 후보자 답변-주제별 자유토론 후 주도권토론-맺음말'의 형식으로, 초청요건 미충족 대상 토론회는 토론자가 다수라는 점을 감안하여 '주제별 사회자의 공통질문에 대한 후보자 답변'의 형식으로 진행되었다(중앙선거방송토론위원회, 2014^a).

전국 246개 선거구에서 총 358회가 개최되었던 제19대 지역구국회의원선거 후보자 대담·토론회의 진행방식은 기초연설 이후 공통질문을 기본으로 하고 토론 중반에 사회자 질문 후 후보자의 보충질문, 후보자 공약발표와 질문, 후보자 주도권 토론 등 후보자 간 상호토론이 활발하게 이루어질 수 있도록 다양한 방식을 적절하게 활용하였던 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

전국동시지방선거 후보자토론회의 경우, 2014년 실시되었던 제6회 전국동시지방선거를 중심으로 살펴보면, 선거방송토론위원회는 선거운동기간 중 총 353회의 후보자 초청대담·토론회와 합동방송연설회를 개최했다. 토론의 진행방식은 지역별·선거별로 다양하게 운용되면서 기초연설과 맺음말, 사회자 공통질문(257회) 등을 토론의 기본형태로 채택하는 경향이 강했던 것으로 나타났다. 그 다음으로는 주도권 토론(155회)과 후보자 모두발언 후 보충질문(131회)이 많이 채택되었다. 그 중에서도 '후보자 모두발언 후 보충질문'과 '사회자 공통질문 후 후보자 보충질문(80회)'은 기존의 기자회견식의 토론방식에서 벗어나 후보자 답변에 대한 보충질문과 재답변을 통해 심층토론이 가능하도록 했던 것으로 나타났다(미디어전략연구소, 2014).

선거방송토론위원회는 제6회 전국동시지방선거에서 토론회에 대한 유권자의 관심과

참여를 유도하기 위해 새로운 토론방식에도 도전했던 것으로 나타났다. 예컨대, 광주에서는 ‘찬스발언’이라는 시간을 통해 이전의 토론에서 답변이 미흡한 부분을 보충한다거나 상대후보의 답변에 대해 추가적인 질문을 할 수 있도록 하여 토론에 참석한 후보자들이 마지막 반론·해명의 기회를 제공했던 것으로 나타났다. 또한 유권자 질문을 활용한 사례도 있었는데, 제주에서는 사전에 선정된 유권자 질문을 사회자 낭독하는 형식으로 후보자에게 질문을, 강원과 전북은 사전에 영상으로 제작된 유권자 질문을 상영하는 방식을 활용하였다. 특히 전북은 후보자가 토론회 당일 즉석에서 유권자 질문을 선택하도록 하는 등, 토론회의 긴장감을 높이기 위해 다양한 방법적 대안들이 시도되었다(미디어전략연구소, 2014).

중앙선거방송토론위원회가 관리하는 정책토론회는 공직선거정책토론회와 정당정책토론회가 있다. 공직선거정책토론회는 선거일전 90일부터 후보자등록신청 개시일 전까지의 기간 중 월 1회 이상 개최되는데, 가장 최근에 개최되었던 2014년 제6회 전국동시지방선거 시에는 총 3회 개최되었던 것으로 나타났다. 해당 토론회의 진행방식은 차수별로 토론분야를 고려하여 각각 다른 진행방식을 사용하였다. 1차 토론회에서는 토론자에게 2가지의 소주제에 총 10분의 시간총량을 부여하는 방식을 사용하여 토론자가 주어진 토론시간을 효율적으로 활용하게 했으며, 2차 토론회는 경제와 노동분야에 해당하는 전문가 패널을 초청하여 토론하는 방식을 택했던 것으로 나타났다. 특히, 전문가 패널 2명에게 각 주제별로 총 22분을 주고 주어진 시간 범위 내에서 질문의 순서와 질문·답변 시간을 별도로 정해놓지 않고, 패널들이 자유롭게 보충질문을 하고 토론자가 답변할 수 있도록 하였다. 이는 대부분의 정책토론회에서 부분적으로 사용해왔던 시간총량제 자유토론방식을 확대 실시하여 토론회의 역동성을 살리고자 했던 것으로 평가된다. 마지막 3차 토론회는 국민질문공모를 통해 선정된 국민질문자 6명을 선정하여 실제 토론회에서 직접 질문할 수 있도록 하고 방청객을 토론회에 참석하도록 함으로써 국민들의 토론회 참여를 높이고자 했다(미디어전략연구소, 2014).

정당정책토론회는 보조금 배분대상 정당이 방송을 통해 정강·정책을 알릴 수 있도록 함을 목적으로 한다. 해당 토론회는 임기만료에 의한 공직선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함)의 선거일 전 90일(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 날)부터 선거일까지를 제외한 기간 중 연2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자를 초청하여 개최하고 있다. 2014년 개최되었던 정당정책토론회의 진행방식은 사회자의 역할을 확대하여 좀

더 역동적인 자유토론이 되도록 사회자가 이끌어가는 자유토론방식이었다. 사회자의 공통 질문에 대한 토론자의 답변시간을 포함하여 두 가지 소주제를 통틀어 토론자별로 총량의 시간을 부여하는 방식으로 결정함으로써 토론자가 답변시간을 보다 탄력적으로 조정할 수 있도록 했던 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

이상을 통해 살펴보았듯이, 국내의 TV방송토론의 진행방식은 토론회 별로 진행방식이 다양하게 나타나고 있으며, 유권자들의 관심을 끌 수 있도록 보다 자유롭고 역동적인 토론방식, 그리고 유권자들의 의견이 반영되는 형식으로 개선되고 있음을 확인할 수 있다. 더 나아가 지역별 또는 선거 종류에 따라 알맞은 토론 형식을 선택하는 유연성을 보이는 동시에 꾸준한 연구를 통해 무엇이 가장 효과적인 것인지를 찾아내려는 노력은 계속되고 있다(김연중, 2009; 송종길, 2006; 차재영·이창현, 2009). 가장 많이 대안으로 제시되고 있는 진행방식은 시민포럼형이다. 국내에서도 2002년 대통령선거에서 처음 도입하였으나, 전형적인 미국의 시민포럼형과는 다소 차이가 있었다. 시민패널 구성과 질문 선정방식 등은 미국의 시민포럼과 같은 방식을 이용하였지만 결정적으로 합동토론이 아닌 개별토론이라는 한계를 가지고 있었다(송종길, 2002). 그러나 시민포럼형에 도입에 대한 논의가 중앙선거방송토론위원회 차원에서 이뤄지고 있다는 점은 유권자들을 위한 고무적인 흐름이라 사료된다. 다만 지속적인 개발과 연구가 이루어져왔음에도 불구하고 TV토론 형식의 변화에는 유의미한 영향을 못 미쳤다는 현실적인 아쉬움 또한 제기된다.

2) 진행방식 개선방향

미디어전략연구소(2014)의 연구에 따르면, 국내 주요 3대 선거인 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거의 경우 토론방식을 다음과 같이 정리하고 있다. 우선, 사회자 공통 질문에 의한 토론방식으로는 '사회자 공통질문-후보자 답변(A1유형)'과 '사회자 공통질문-후보자 답변-사회자 보충질문-후보자 답변(A2유형)'이 주로 사용되고 있는 것으로 나타나고 있다. 사회자에 의한 개별질문 토론방식은 '사회자 개별질문-후보자 답변(B1유형)', '사회자 개별질문-후보자 답변-타후보자(1인) 반론- 후보자 재반론(B2유형)', '사회자 개별질문-후보자 답변-타후보자(전체) 반론- 후보자 재반론(B3유형)'이 사용되었다. 마지막으로 후보자 질문에 의한 토론방식은 '1:1 후보자 질문-후보자 답변(C1유형)', '1:1 후보자 질문-후보자 답변- 타후보 반론- 후보자 재반론(C2유형)', '모든 후보가 주도권을 가지고 질문-타후보 답변(C3유형)', '후보자 질문-모든 후보자 답

변-후보자 반론(C4유형), '후보자간 자유토론(C5유형)' 등이 사용된 것으로 나타났다.

<표 9> TV토론 포맷

질문유형	토론유형
공통질문	A1, A2
개별질문	B1, B2, B3
상호토론	C1, C2, C3

앞서 논의한 TV토론 포맷을 근간으로 안을 제시하면 다음과 같다. 우선, 현행 안을 어느 정도 유지하는 방안이다. 사회자의 역할을 어느 정도 유지한 상황에서 상호토론이 이루어지도록 하는 포맷이다.

<표 10> TV토론 포맷 제1안: 현행유지

질문유형	토론유형
공통질문	A1
개별질문	B1, B2
상호토론	C1, C2, C3

다음으로 기존의 사회자의 역할을 조금 축소시키고, 후보자간 상호토론을 강화하는 포맷을 강화하는 것이다.

<표 11> TV토론 포맷 제2안: 상호토론 강화

질문유형	토론유형
공통질문	A2
개별질문	B2, B3
상호토론	C1, C2, C3, C4

마지막으로 기본적인 사회자의 공통질문만을 남겨두고, 상호토론을 강화하는 포맷이다. 상호토론의 경우 1대1의 기본적인 토론(C1)과 후보자간 자유토론(C5)을 중심으

로 TV토론 포맷을 강화하는 것이다.

<표 12> TV토론 포맷 제3안: 상호토론

질문유형	토론유형
공통질문	A2
상호토론	C1, C5

시청자가 TV토론을 더 시청하게 할 수 있는 포맷이 만들어지기 위해서는 토론자 참여기준이 중요하겠지만, 미국, 영국, 프랑스, 독일의 사례에서 나타나듯이 후보자들의 열띤 상호토론이 더욱 활발해질 필요가 있다. 상호토론 중에서 후보자간 자유토론이 좀 더 강화되어야 할 필요성이 제기된다.

토론형식 확정시 가장 중요하게 고려되어야 할 것은 어떤 토론형식이 유권자들의 선택에 유용한가에 있다. 현재 국내의 대통령후보자 TV토론회에서는 사회자 질문에 의한 토론, 후보 질문에 의한 상호토론, 후보자간 1:1토론 방식이 1997년 이후 고착화되고 있다. 후보 간의 직접 토론을 허용하고 있다는 점에서 토론형식이 역동적이라는 평가를 받을 수 있지만 시민참여가 이루어지지 않고 있다는 점에서 3차례의 토론을 같은 방식으로 진행하는 것보다 시민포럼 형식을 도입하는 것도 하나의 방안으로 제시될 수 있다. 특히 대통령선거에 비해 유권자들의 관심도가 낮은 지방선거에서는 시민이 직접 참여하는 토론포맷을 적극 활용하는 것이 토론회의 역동성을 강화할 수 있는 가장 이상적인 방향이라 할 수 있다.

2. 선거방송TV토론의 유권자 접근성 확대

1) 시청접근성 확대

유권자들이 TV토론의 영향을 받아 지지후보의 선택이나 지지후보를 변경한다는 TV토론 효과의 기저에는 유권자들이 TV토론을 눈여겨본다는 전제가 따른다. 그렇기

때문에 TV토론은 유권자들이 즐겨보는 시간에 방영해서 제도적 접근성을 높여야 한다. 그럼에도 불구하고 그동안 국내 TV토론은 대통령선거 후보자 TV토론을 제외하고 프라임타임(오후 8시~11시)보다는 오전이나 심야에 편성되는 경우가 많았다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

특히 중앙선거방송토론위원회는 공직선거정책토론회와 정당정책토론회라는 중요 정책토론회를 주관하고 있다. 공직선거정책토론회는 2004년 3월 12일 「공직선거법」 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)가 신설됨에 따라 법적으로 명시되어 있는 토론회이다. 정책토론회는 선거에 출마한 후보의 자질이나 인물됨 혹은 후보가 내세우는 정책을 검증하는 후보토론회와는 달리 국민들이 가장 현실적으로 당면한 문제를 정책적으로 어떻게 풀어나가야 할 것인가를 정당들이 고민하는 매우 중요한 민주주의적 장치이다. 정당정책토론회 또한 2005년 8월 4일 개정된 「정당법」에 정책토론회 관련 규정이 신설됨에 따라 도입된 제도로서 보조금 배분대상 정당들이 방송을 통해 정강·정책을 알릴 수 있는 장치이자, 유권자들과의 중요한 연결고리이다.

하지만 이와 같은 중요성과는 별개로 역대 주요 공직선거정책토론회의 개최일시를 살펴보면, 개최 시간대가 오전 10시에서 12시 사이가 대부분인 것을 <표 13>을 통해 확인할 수 있다.

<표 13> 역대 주요 공직선거정책토론회 개최 현황

연도	차수	개최일시	토론자	중계방송	시청률*
'06년 (지선)	1차	3. 25(토) <u>10:00 ~ 12:00</u>	정책위의장 등	KBS, MBC 동시생중계	2.3
	2차	4. 15(토) <u>10:00 ~ 12:00</u>	원내대표	KBS, MBC 동시생중계	2.9
	3차	5. 12(금) 22:00 ~ 24:00	당대표	KBS, MBC 동시생중계	6.6
'07년 (대선)	1차	9. 21(금) <u>10:00 ~ 12:00</u>	원내대표	KBS, MBC 동시생중계	3.3
	2차	10. 25(목) <u>10:00 ~ 12:00</u>	정책위의장 등	KBS, MBC 동시생중계	3.3
	3차	11. 2(금) 23:40 ~ 01:40	선대위원장	KBS, MBC 동시생중계	4.0

연도	차수	개최일시	토론자	중계방송	시청률*
'08년 (국선)	1차	01.31(목) 10:00 ~ 12:00	원내대표	KBS, MBC 동시생중계	4.6
	2차	02.29(금) 10:00 ~ 12:00	정책위의장	KBS, MBC 동시생중계	3.5
	3차	03.13(목) 23:20 ~ 01:20	당대표	KBS, MBC 동시생중계	5.0
'10년 (지선)	1차	03.23(화) 10:00 ~ 12:00	원내대표	KBS, MBC 동시생중계, SBS녹화(14:00 ~)	3.4
	2차	04.23(금) 10:00 ~ 12:00	정책위의장 등	KBS, MBC 동시생중계, SBS녹화(12:00 ~)	3.3
	3차	05.06(목) 23:20 ~ 01:20	당대표	KBS, MBC 동시생중계, SBS녹화(12:00 ~)	6.1
'12년 (국선)	1차	01.30(월) 10:00 ~ 12:00	정책위의장 등	KBS, MBC, SBS 동시생중계	4.8
	2차	02.24(금) 10:00 ~ 12:00	원내대표	"	5.1
	3차	03.05(월) 10:00 ~ 12:00	주요당직자	"	5.2
'12년 (대선)	1차	09.24(월) 10:00 ~ 12:00	정책위의장 등	KBS, MBC, SBS 동시생중계	3.6
	2차	10.31(수) 10:00 ~ 12:00	원내대표	"	3.6
	3차	11.16(금) 10:00 ~ 12:00	선대위대변인	"	5.2
'14년 (지선)	1차	03.27(목) 10:00 ~ 12:00	원내대변인	KBS, MBC, SBS 동시생중계	3.9
	2차	05.07(수) 10:00 ~ 12:00	정책위의장 등	"	3.1
	3차	05.08(목) 22:50 ~ 24:50	대변인 등	KBS 생중계 MBC(05.09 10:00) SBS(05.09 12:30) 녹화중계	2.8

출처: 중앙선거방송토론위원회(2014^b)

*시청률은 중계방송한 모든 방송사의 합산 시청률이며, AGB닐슨의 시청률 데이터 자료를 근거로 산출함.

정당정책토론회의 경우도 심야시간대(23:40~01:40)에 중계방송 되었던 2006년, 2007년 제2차 토론회를 제외하고는 모두 오전 10시에서 12시 사이에 편성하고 있으며, 최근에는 해당 시간대로 고착화되어 있는 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

<표 14> 정당정책토론회 중계방송시간대(2005~2015년)

연도	중계방송시간대	시청률* (중계방송사 전체 합계)
2005	12.03(수) 10:00~12:00	4.0%
2006	제1차: 07.09(수) 10:00~12:00	2.6%
	제2차: 11.24(금) 23:40~01:40	3.8%
2007	제1차: 05.30(수) 10:00~12:00	3.1%
	제2차: 08.03(금) 23:40~01:40	3.6%
2008	제1차: 06.27(금) 10:00~12:00	3.9%
	제2차: 11.28(금) 10:00~12:00	4.3%
2009	제1차: 04.15(수) 10:00~12:00	4.5%
	제2차: 11.13(금) 10:00~12:00	4.9%
2010	제1차: 07.16(수) 10:00~12:00	3.7%
	제2차: 11.16(화) 10:00~12:00	3.9%
2011	제1차: 03.28(월) 10:00~12:00	3.0%
	제2차: 11.15(화) 10:00~12:00	4.0%
2012	제1차: 06.26(화) 10:00~12:00	4.1%
	제2차: 07.18(수) 10:00~12:00	3.7%
2013	제1차: 06.18(화) 10:00~12:00	4.0%
	제2차: 11.25(월) 10:00~12:00	4.8%
2014	제1차: 07.07(월) 10:00~12:00	3.9%
	제2차: 11.12(수) 10:00~12:00	4.2%
2015	제1차: 03.23(월) 10:00~12:00	3.5%

출처: 중앙선거방송토론위원회(2015). 내부자료.

* 시청률은 중계방송한 모든 방송사의 합산 시청률이며, AGB닐슨의 시청률 데이터 자료를 근거로 산출함.

이처럼 선거방송토론, 특히 정책토론회는 국민들의 시청접근성이 제한되어 있다. 국민들의 시청 접근성을 확대하기 위해 개선되어야 할 과제 중의 하나는 중계방송시간대의 개선이다. 현재는 공영방송사의 편성여건 등의 이유로 많은 유권자들의 시청이 용이한 시간대 확보는 쉽지 않은 실정이다. 선거방송토론은 대통령선거를 제외하고는 시청률이 높은 시간대에 편성되지 않고 주로 오전 시간이나 오후 시간 또는 심야에 편성되는 경우가 많아 시청률 하락의 원인으로 작용하고 있다. 그 동안의 선행 연구들은 TV토론 중계방송시간을 유권자들이 시청이 용이한 시간대로 편성할 필요가 있다고 꾸준히 제기해 왔으며(권혁남, 2010; 윤종빈, 2010), 선거방송토론시간대를 법정화해야 한다는 주장들도 제기되어 왔다(정창화·윤종빈·조지현·김연중·강내원, 2008; 이은철, 2009; 권혁남, 2010).

정책토론회 뿐만 아니라 지역구국회의원선거의 후보자 토론의 중계시간대 또한 시청자들을 배려하고 있는 시간대라고 볼 수 없다. 2008년 지역구국회의원선거 선거방송토론 개최 현황을 시간대별로 살펴보면, 가장 많이 활용된 시간대는 오후 2~3시로 48건이고, 오전 10~11시는 44건으로 두 번째, 그 다음으로는 오후 10~11시 35건, 오전 11~12시는 29건이 방영되었다. 이와 같이 빈도수가 높은 방송 시간대의 대부분은 소위 프라임타임이라고 볼 수 없다. 프라임타임으로 불리는 8~9시 사이의 개최는 그나마 서울과 경기지역에 한정되어 있었던 것으로 나타났다. 총 26건 가운데 경기 13건, 서울 9건으로 다수를 차지했고, 9~10시 시간대는 총 15건 가운데 서울이 6건, 경기가 5건으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2008). 실제로 소위 프라임타임에 방영된 경우에도 지역케이블 방송사에서 송출된 한계로 실제로 유권자들이 선거방송TV토론이 후보자의 정보를 얻는데 도움이 되었다고 주장하기에는 한계가 있다. 편성의 어려움 등 한계를 내세우기 보다는 유권자에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 시청률이 높은 시간대에 방영할 수 있는 방안의 강구는 꾸준히 제기되고 있다(윤종빈, 2010).

2010년 제5회 전국동시지방선거의 중계방송시간대도 비슷한 결과가 나타났다. 2010년 제5회 전국동시지방선거의 방송시간 분석에 따르면, 지상파방송의 중계방송은 오전 10시부터 오후 3시가 가장 많았으며 오후 8시부터 10시 사이에는 거의 편성되지 않았던 것으로 나타났다(이종희·오지양, 2011).

아울러 가장 최근에 실시되었던 2014년 6.4 지방선거의 후보자 TV토론 현황을 정리하면 다음과 같다(미디어전략연구소, 2014). 우선, 2014년 6.4 지방선거에 출마해서

TV토론에 참여한 광역자치단체장 후보는 모두 54명이었다. 물론 소수당 출신 후보이거나 무소속 후보의 경우에는 배제되거나 비초청 형식으로 대담 등에 참여하기도 했다. 6.4 전국동시지방선거 후보자토론은 5월 24일, 전북도지사 후보들의 토론을 시작으로 26일(서울, 부산, 대구, 세종)과 27일 (인천, 광주, 충북, 경북, 제주) 28일 (전남), 29일 (경기, 강원, 대전, 경남, 충남, 제주)에 열렸다. 제주도의 경우, 2회에 걸쳐 열렸으며 다른 광역시도에서는 각 1회씩만 열렸다. 시간대를 살펴보면 모두 15번의 후보자 TV토론회가 오후 11시 이후에 개최, 중계되었으며 세종과 전남, 충청도지사후보자 TV토론회만 이보다 빠른 오후 6시 20분, 오후 9시 20분, 오후 10시 등에 시작되어 사실상 유권자를 배려하기보다는 유권자를 배제하는 시간대에 방영되었다(미디어전략연구소, 2014).

다음으로 교육감 선거의 TV토론 역시 광역시·도 단체장의 후보자TV토론과 크게 다르지 않았다. 실제, 교육감 선거 후보자 TV토론의 경우 오전에 방영하거나 밤늦게 방영되는 등 유권자들에게 정보를 제공하기 보다는 TV토론을 중계했다는 형식적인 측면의 접근을 했다. 그러다보니 방영시간이 오전 7시를 비롯해 오전 10시, 오후 1시, 오후 1시 20분, 밤 10시, 밤 10시 10분, 밤 11시 10분, 밤 11시 15분 등으로 흩어졌다. 실제로 대부분의 후보자 TV토론회는 밤 11시 이후에 개최되면서 선거에 관심 많은 소수의 시청자들만이 TV토론을 볼 수 있는 환경이었다고 볼 수 있다(미디어전략연구소, 2014).

이처럼 많은 선거방송토론의 방송시간대가 유권자들이 접근하기 어려운 시간대인 낮 시간대로 편성되어 시청률이 저조한 현상이 반복되고 있다. 따라서 가능한 한 많은 유권자들이 시청할 수 있는 시간대에 편성이 가능하도록 다각적인 노력을 기울여야 한다. 시청률이 높은 밤 시간대로 선거방송토론을 고정시키거나 최소한 광역단체장 선거만이라도 대통령선거와 마찬가지로 오후 8시부터 밤 11시 사이에 개최하도록 의무규정을 법제화하는 방안이 제기되기도 했다(이종희, 2010).

하지만 무엇보다도 중계방송시간대에서 중요한 것은 정책토론회라 할 수 있다. 현대의 선거는 인물의 이미지 중심에서 국민과 유권자들을 위한 정책 중심의 선거로 패러다임이 변화하고 있다. 이에 부응할 수 있도록 각 정당이 적극적으로 정책의 차별성을 어필할 수 있는 정책토론회의 중계방송시간대 개편이 시급하다 할 수 있다. 특히 정당정책토론회는 「정당법」 제39조에 따라 보조금 배분대상 정당이 토론회 주체가 되기 때문에 TV토론에 대해 가져야 하는 책무와 의무는 크다 할 수 있다. 그리

고 이를 중계해야 하는 중계방송사들 또한 광고수익적인 차원을 우선적으로 고려하기 보다는 국민과 유권자들을 위해 보다 대승적인 차원에서 시청자들의 접근성이 좋은 시간대에 정책토론회를 중계방송 할 필요가 있다.

아울러 인터넷 환경의 보편화와 스마트폰의 대중화 등의 다매체시대에 부응하는 선거방송토론의 대응전략 마련도 병행되어야 할 것이다. ‘선거방송토론위원회 10년사(2014^b)’에 따르면, 중앙선거방송토론위원회도 시대의 변화에 따른 대응의 중요성을 인지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 예컨대, “미디어 환경변화에 따른 시청률 검증 시스템 구축 필요성이 제기된다. (...) 현재 국내에서 시청률 조사 검증을 수행하기 위한 공신력 있는 법적, 제도적 체계는 미흡한 상황이며 광고 및 마케팅 목적으로 주로 활용되는 시청률 자료의 특성으로 인해 시청률 조사대상 지역이 주로 구매력이 높은 대도시 지역 중심으로 짜여져 있는 한계점을 지니고 있다. 또한 특정 지역만을 권역으로 중계되는 방송채널의 시청률 측정은 이루어지지 않고 있는 실정이며 해외에 비해 패널가구는 상대적으로 작은 것으로 나타나고 있는 등의 문제점을 안고 있다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 246). 즉, 시청률을 바탕으로 선거방송토론의 중계방송시간대가 편성되는 점을 감안할 때 시청률 검증시스템에 대한 개선책이 마련되어야 함을 강조하고 있으며, 이에 대한 연구도 지속적으로 병행되어야 함을 제시하고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편 변화하는 시대에 부응할 수 있도록 새로운 매체를 통한 시청자 접근성을 높이는 것도 하나의 방향으로 제시될 수 있다. 선거방송토론위원회는 국민들의 선거방송토론 시청접근성 향상을 위해 인터넷 홈페이지 서비스와 선거 시에는 모바일 애플리케이션 ‘TV토론 다시보기’ 서비스 등을 확대해 오고 있는 것으로 나타났다. 유권자들의 시청 접근성 확대를 위한 이러한 노력들이 지속되어야 할 것이며 토론회 중계방송 전에 보다 적극적인 홍보도 병행되어야 한다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

이와 함께 유권자 관심과 참여를 제고하기 위한 노력이 필요하다. “선거방송토론이 더욱 효과적으로 운영되기 위해서는 시청자들이 선거방송토론을 비판적이고 효율적으로 시청하도록 교육하는 디베이트 위치 등의 프로그램을 더욱 활성화하여 시민들의 시청평가가 토론회의 구성과 포맷 설정에 바로 반영될 수 있게 해야 한다. 디베이트 위치의 활성화를 위해 ‘토론 바로보기 가이드’ 등을 제공해 유권자들이 후보자들을 보다 체계적이고 효과적으로 비교, 평가할 수 있도록 해야 할 것이다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 246).

“또한 유권자들의 참여를 높이고 선거방송토론에 대한 접근성을 높이는 방안 중의 하나로 다양한 토론연계프로그램과 공동시청행사 등의 개최도 고려해 볼 필요가 있다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 246-247). “방송사들이 선거방송토론 전후에 다채로운 토론연계 프로그램을 마련하여 토론회에 대한 충분한 정보를 제공하는 동시에 홍보효과도 누리고 있는 독일 사례에서도 함의를 도출할 수 있을 것이다”(최영돈·이종희, 2014). 독일은 정치교육원, 정당재단 등이 미술관, 극장 등에서 토론회나 심포지엄 등을 개최한 후에 TV토론을 공동시청하는 행사 등으로 유권자들의 관심을 유도했던 것으로 나타나고 있다(최영돈·이종희, 2014). 이처럼 선거방송토론이 보다 활성화되기 위해서는 시민단체, 방송사 등과 연계한 다양한 시민참여 프로그램들의 확충이 필요하다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

2) 토론의 역동성 강화

“토론진행방식은 기계적인 형평성이 강조되던 초창기의 방식에서 벗어나 시간총량제나 토론자간 상호토론 등의 활용이 증가하고 있으며(이종희, 2010), 토론의 역동성도 점차 향상되고 있다. 그럼에도 불구하고 토론진행방식의 역동성을 더욱 강화해야 한다는 의견과 함께 시민참여형 토론포맷 도입에 대한 주장은 지속적으로 제기되고 있다”(송종길, 2003; 김춘식, 2006; 이종희, 2010; 김찬태, 2011; 범기수, 2011; 박상호, 2013; 중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 243).

“선거방송토론위원회 주관 선거방송토론은 방송사 주관의 자율적인 토론과는 달리 공정성이 강조되는 점이 간과할 수 없는 특성 중의 하나이다. 선거방송토론에서 공정성이 강조될 경우 역동성이 떨어질 수 있는 구조적인 한계를 안고 있는 것이다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 243). 상호토론 강화, 시민참여 유도 등을 적극적으로 도입하고 있는 미국 사례들을 참고하여 국내의 실정에 맞는 보다 역동적이 토론진행방식 도입을 위한 연구와 노력이 지속되어야 할 것이다.

또한 토론에서 중요한 역할을 맡고 있는 사회자에 대한 지속적인 논의가 필요하다. 다수의 선행연구들이 이미 선거방송토론과 관련하여 사회자의 역할범위에 관한 사항을 언급하고 있다(송종길·박상호, 2006; 정성화, 2010; 김찬태, 2011; 범기수, 2013). 예컨대, 토론의 활성화를 위해 사회자의 역할을 어디까지 둘 것인가

가는 전문가에 따라 이론이 있을 수 있으나, “토론회의 역동성을 위해 토론회별, 주제별로 사회자의 역할범위를 달리하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이며, 장기적으로는 토론사회자 육성을 위한 프로그램도 고려해 볼 수 있을 것이다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 243).

3) 토론내용의 유용성 제고

"토론의 역동성과 함께 내용의 유용성을 높이기 위해서는 선거방송토론이 정책대결의 장이 되어야 한다. 후보정책에 대한 유권자들의 비교·평가의 장을 형성되기 위해서는 국민의 관심이 반영된 정책적 토론의제가 선정되어야 한다. 선거방송토론위원회에서는 토론내용의 유용성 확보를 위해 토론의제 선정에 있어서 각종 단체와 학계, 정당 등의 의견을 수렴하여 반영하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 국민여론조사와 병행하여 토론주제 공모, 국민질문공고 등을 통해 국민의 관심에 부합하고자 노력하고 있다"(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 244). 유권자들을 위한 토론회이니 만큼 유권자들의 참여를 높이기 위한 다양한 홍보 및 캠페인이 병행되어야 한다.

더불어 후보자들의 토론능력 향상을 위한 노력도 필요하다. “후보자의 입장에서 선거방송토론은 자신의 정책과 공약을 알리는 수단이란 점에서 권리이지만, 유권자의 알권리를 충족시키고 유권자들이 비교, 판단하기 쉽도록 해야 한다는 점에서는 유권자에 대한 후보자의 의무라고 할 수 있다. 현재 정당한 사유없이 토론회에 불참한 후보자에게 과태료를 부과하도록 하는 등 후보자의 참여를 유도하는 장치는 마련되어 있지만, 후보자들의 토론능력을 향상시키기 위한 장치들은 미약한 형편이다”(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 244). 이와 관련하여 학계에서는 선거방송토론위원회가 후보자들에 대한 선거방송토론 교육에 관심을 기울이는 것도 하나의 방안이 될 수 있다고 보고 있다(이상철, 2009).

실제 선거방송토론위원회는 2014년 제6회 전국동시지방선거를 앞둔 2013년 말과 2014년 초에 총 5회에 걸쳐 입후보예정자 대상 ‘선거방송 TV토론연수’를 실시했던 것으로 나타났으며, 참석자들의 반응 및 설문조사 결과를 통해 연수의 필요성과 효과성이 충분히 확인되었던 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 그러나 필요성에 비해 아직 크게 부족한 규모이며, 따라서 앞으로는 선거 때만이 아니라 평

상시 정치지방생들을 대상으로 꾸준히 실시될 필요성이 제기된다.

3. 선거방송토론 활성화방안: 선거방송토론위원회 중심

주요 해외국의 사례를 통해서도 확인할 수 있듯이 우리나라처럼 선거방송토론을 법적으로 의무화하고 이를 주관하는 기관을 독립기구로 만들어 운영하는 경우는 세계적으로도 그 선례를 찾아보기 힘들다. 이처럼 특별한 지위를 가진 선거방송토론위원회는 2004년 이후 건전한 선거방송 토론문화 육성과 활성화에 기여해 왔다고 할 수 있다. 2014년 미디어전략연구소의 조사에 따르면, 2014년 전국동시지방선거 서울시장 후보자 토론회를 얼마나 관심있게 보았는지에 대한 설문조사 결과 86.8%가 관심을 가지고 보았다고 응답한 것으로 나타났다. 그리고 TV토론회를 보고난 뒤 선거에 대한 관심도가 높아졌는지에 대한 질문에서도 전체 응답자 중 과반수가 넘는 56.3%의 응답자가 TV토론회를 통해 선거에 대해 이전 보다 많은 관심을 갖게 되었다고 응답한 것으로 나타났다. 또한 전체 응답자 중 69.1%가 투표할 후보를 결정함에 있어서 TV토론회가 영향을 미쳤다고 응답한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 선거방송토론위원회가 주관하는 후보자토론회가 제도적으로 정착되어 가고 있음을 의미한다 할 수 있다. 하지만 선거방송TV토론에 있어서 “국민과 유권자들이 바라고 있는 기대치를 충족시키고 있는가?”라는 물음에 있어서는 낮은 시청률과 경직된 후보자토론 문화 등 여전히 활성화시켜야 하는 과제는 남아 있다(미디어전략연구소, 2014).

이를 위해 선거방송토론위원회는 과거 국민의 알권리만을 충족시켜왔던 전통적인 역할에서 한 단계 더 나아가 토론의제의 선정, 질문사항 선정과정뿐만 아니라, TV토론 종료 후 평가 등 전 단계에 걸쳐 국민의 참여를 한층 더 높이기 위한 다양한 아이디어의 모색이 필요하다. 유권자들의 TV토론 시청편의 확보를 위한 주시청 시간대 편성과 인터넷 홈페이지, 스마트폰 등 새로운 미디어 매체의 등장과 기술변화에 신속히 대처하여 언제, 어디서든 편하게 TV토론이 시청가능한 방향성의 모색이 제시될 수 있다. 이는 곧 정책선거의 실현과 토론문화 활성화를 실현할 수 있는 밑거름이 될 것이다.

중앙선거방송토론위원회는 “국민참여를 위한 토론문화 선도, 갈등관리를 통한 사

회통합 구현”이라는 비전 아래, 비전의 이행을 위한 4가지의 세부 실천과제를 다음과 같이 제시하고 있는 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 240).

“첫째, 유권자의 선택을 돕고 국민에 봉사하는 후보자TV토론회 본연의 기능에 충실함으로써 공정성의 토대 위에서 유권자에게 풍부하고 유용한 정보 제공과 흥미를 유발하는 TV토론회가 될 수 있도록 해야 함을 강조하고 있다.

둘째, 국민과 정당 간 소통의 가교 역할과 정책토론회의 내실화에 충실함으로써 궁극적으로 정책선거의 실현에 이바지해야 함을 강조하고 있다. 국민과 정당 간의 정치적 소통의 가교역할을 함으로써 정책선거의 구현이라는 선거관리위원회 본연의 임무에 충실해야 한다.

셋째, 일방적인 찬반토론식 토론문화를 지양하고 상대방의 견해를 존중하고 수용함으로써 문제해결을 모색할 수 있는 정치토론문화를 이끌어가야 함을 강조하고 있다. TV토론에서 보여지는 토론문화가 사회갈등을 해결하고 사회통합에 이바지하는 중요한 소통의 장이자 본보기가 될 수 있어야 한다.

마지막으로 민주주의 국가로서의 위상에 부합하는 토론문화를 육성하기 위해 시민단체, 토론기관 등 토론과 관련된 기관과의 다양한 연대를 모색함으로써 선거방송토론위원회의 역할을 확산하고 또한 보완하는 역할에 매진할 필요성을 강조하고 있다“(중앙선거방송토론위원회, 2014^b; 240-241).

<표 15> 중앙선거방송토론위원회의 4개 실천과제

과제 1	유권자의 선택을 돕고 국민에 봉사하는 후보자TV토론회 관리
과제 2	효율적인 정책토론회 관리로 국민과 정당 간 소통에 기여하고 정책선거 실현
과제 3	열린 토론을 통한 갈등 해소 등 사회통합에 기여
과제 4	민주시민에 부합하는 올바른 토론문화 육성

출처: 중앙선거방송토론위원회(2014^b)

이는 결국 선거방송토론위원회가 추구해야 하는 지향점이 올바른 토론문화 육성에 있다는 것을 의미하며, 공정한 기준에 입각하여 풍부하고 다양한 정보가 유권자에게 제공되어 후보자 선택에 도움이 되는 후보자 및 정책토론회가 될 수 있는 선거방송토론위원회만의 전문성 강화에 방점이 있다 할 수 있다. 아울러 국민과 유권자

들의 의견과 의사들이 충분히 반영됨으로써 그 참여도를 높이고, 전 과정에서 흥미를 유발할 수 있는 프로그램 강화 등을 통해 TV토론의 활성화를 이끌어 낼 수 있을 것으로 사료된다.

1. 선거방송TV토론 관련 헌법재판소 판례

방송에 의한 선거운동은 후보자의 입장에서는 가장 효율적인 선거운동 수단이다. 선거권자의 입장에서는 한꺼번에 후보자들의 정책 등을 파악하고 비교하는 중요한 기능을 한다. 다른 연설회는 「공직선거법」에 의하여 금지되므로 선거방송토론위원회가 주관하는 방송 대담·토론회는 선거운동방법 중 중요한 비중을 차지한다. TV토론의 초청기준관련 합리적인 법·제도 개선방향을 제시하기 위해서 헌법재판소의 판례를 정리·분석하였다.

1) 판례분석

TV토론 초청기준 관련 헌법재판소 판례는 1998년 이후 7차례 있었던 것으로 나타났다. 특히, 「공직선거법」 제82조의2 제4항이 TV토론 후보자 초청기준인데, 주요한 초청기준 판례인 '2007헌마1327·008헌마437', '2010헌마451', 그리고 '2012헌마347'의 사례를 다음과 같이 정리하였다.

우선, 「공직선거법」 제82조의2 위헌확인(2007헌마1327, 2008헌마437)에 관한 2009년 헌법재판소의 판결을 정리하면 다음과 같다. 사건의 개요를 정리하면 첫째, 청구인 ○○○은 ○○당의 대표로 2007년 8월 7일 중앙선거관리위원회에 등록된 대통령선거 예비후보로서 2007년 8월 26일 당내경선을 통해 대통령후보로 확정되었다. 그러나 위 청구인이 소속한 당의 지지율에 관한 여론조사 결과 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제1호에서 정한 조건을 충족시키지 못하여 위 청구인은 선거방송토론위원회가 주관하는 선거방송토론회 초청대상에서 제외되었다. 그러자 위 청구인은 2007년 11월 22일 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다(2007헌마1327). 둘째, 청구인 ○○○은 2008년 4월 9일 실시한 제18대 국회의원선거에서 ○○ ○○○에 무소속으로 출마하여 낙선한 자인데, 위 청구인은 2007년 11월 26일 예비후보자등록을 하였고, 위 선거구 후보자들에 대하여 2차례의 여론조사가 있었다. ○○○○○방송국은

2008년 3월 20일부터 3년 23일까지 여론조사를 실시하였으나 위 청구인을 여론조사에서 아예 제외를 하였고, ○○○○방송국은 2008년 3월 23일부터 3년 25일까지 여론조사를 실시하여 3년 26일 그 결과를 발표하였는데, 청구인의 지지율은 3.3%였다. 이에 울산광역시 선거방송토론위원회는 청구인의 평균지지율을 3.3%로 인정하고, 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호 다목의 규정에 따라 위 청구인에게 2008년 3월 26일 출석불가 결정을 함으로써 위 청구인은 2008년 4월 2일 23:30~4월 3일 00:45 개최된 대담·토론회에 참석하지 못하였다. 그러자 위 청구인은 2008년 6월 5일 이 사건 헌법소원심판을 청구하였던 것이다(2008헌마437).

2007헌마1327 사건의 청구인은 헌법소원심판청구시 「공직선거법」 제82조의2 전체를 이 사건 심판대상으로 적시하였으나, 2008년 12월 23일 심판대상을 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제1호 다목으로 한정하였다. 한편 2008헌마437 사건의 심판대상은 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호 다목이므로, 결국 이 사건 심판대상은 「공직선거법」 제82조의2 제4항(2005. 8. 4. 법률 제7681호로 개정된 것) 제1호 다목 및 제3호 다목(이하 '이 사건 법률조항'이라 한다)이 청구인의 기본권을 침해하는지 여부였으며, 이 사건 법률조항의 구체적 내용과 관련 법조항에 대한 유권해석은 다음과 같다.

이 사건 법률조항으로 인하여 대통령선거 및 지역구국회의원선거 후보자 중 여론조사 결과 지지율이 5% 이상인 후보자는 선거방송토론회에 초청받을 수 있는 반면, 청구인들과 같이 그 지지율이 5% 미만인 후보자는 위 토론회에 참석할 수 없게 되는 차별이 발생하였다. 우선 헌법 제11조 제1항의 '법 앞의 평등'은 행정부나 사법부에 의한 법 적용 상의 평등만을 의미하는 것이 아니고, 입법권자에게 정의와 형평의 원칙에 합당하게 합헌적으로 법률을 제정하도록 하는 것을 명하는 법내용 상의 평등도 의미하고 있기 때문에 그 입법내용이 정의와 형평에 반하거나 자의적으로 이루어진 경우에는 평등권 등의 기본권을 본질적으로 침해한 입법권의 행사로서 위헌성을 면하기 어렵다(헌재 1992. 4. 28. 90헌바24, 판례집 4, 225, 232).

한편, 평등권 침해 여부에 대한 심사척도에는 그 기준에 따라 자의(恣意)금지원칙에 의한 심사와 비례의 원칙에 의한 엄격심사가 있는바, 이 사건 법률조

향은 선거운동의 방법과 기회를 제한하는 것으로서, 이는 헌법이 차별을 특히 금지하고 있는 영역이거나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하고 있다고 볼 수 없으므로, 완화된 심사원칙인 자의금지 원칙에 따라 심사함이 타당하다. 살피건대, 방송토론회의 초청자격을 제한하지 않아 토론자가 너무 많을 경우 시간상 제약 등으로 실질적인 토론과 공방이 이루어지지 않고 후보자에 대한 정책검증이 어려운 점, 대다수의 국민이나 선거구민들이 여론조사에서 높은 지지율을 얻은 후보자에 대하여 관심을 가지고 있다고 보아야 하는 점, 선거방송토론위원회는 위 토론회에 초청받지 못한 후보자들을 대상으로 다른 대담·토론회를 개최할 수 있는 점 등에 비추어 보면, 이 사건 법률조항에 의한 위와 같은 차별에는 이를 정당화할 수 있는 합리적인 이유가 있다고 할 것이다. 따라서 이 사건 법률조항이 청구인들의 평등권이나 선거운동의 기회균등을 침해하는 것으로 보기 어렵다. 결국, 이 사건 심판 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여, 재판관 조대현의 반대의견을 제외한 관여 재판관 전원의 일치된 의견으로 주문과 같이 결정하였다.

주문에서는 그 입법내용이 정의와 형평에 반하거나 자의적으로 이루어진 경우에는 평등권 등의 기본권을 본질적으로 침해한 입법권의 행사로서 위헌성을 면하기 어렵다는 것을 인정하면서도, 후보자 초청기준은 헌법이 차별을 특히 금지하고 있는 영역이거나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하고 있지 않으며, 완화된 심사원칙인 자의금지 원칙에 따라 심사함이 타당하다고 보았다. 즉, 이에 따라 청구인들이 평등권이나 선거운동의 기회균등을 침해한 것으로는 보기 어렵고, 사건 심판청구의 이유가 없으므로 기각으로 판결하였다.

다음으로, 「공직선거법」 중에서 초청기준에 관한 2011년 헌법재판소의 판결인 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호 위헌확인(2010헌마451)을 정리하면 다음과 같다. 사건 개요는 청구인은 2010년 7월 28일 시행된 ○○○ 선거구 국회의원 재선거에서 사회당 추천후보로 등록하고 낙선한 자인바, 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호는 지역구국회의원선거에서 선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회의 초청 자격을 규정하고 있고, 청구인은 위 조항에서 정한 조건을 충족하지 못하여, ○○(을) 선거방송토론위원회가 2010년 7월 22일 개최할 선거방송토론회 초청대상에서 제외되자, 위 법률조항이 청구인의 평등권, 공무담임권 등 헌법상 보장된 기본권을 침

해하여 헌법에 위반된다고 주장하면서, 2010년 7월 21일 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다. 2011년 헌법재판소는 7:2의견으로 청구인의 주장을 기각 결정(2010헌마451)하였다.

방송매체를 이용한 대담·토론회에 참여할 수 있는 후보자 기준에 엄격한 제한이 필요하다고 본 헌법재판관 7명의 의견은 “① 방송매체를 이용한 대담·토론회에 참여할 수 있는 후보자를 아무런 제한 없이 할 경우 실질적인 대담이나 토론이 이루어질 수 없어 정견발표회 수준으로 전락할 수 있고, ② 후보자들 간의 자질과 정치적인 능력의 비교가 불가능해질 개연성이 있으며, ③ 전파자원 역시 한정되어 있다. 현재 기준이 지나치게 엄격한 기준이 아니다. 그러므로 정당 후보자 추천과 무소속 후보자간의 차별로서 평등권을 침해가 아니다.”라고 판단하였다. 즉, 이 사건 법률조항이 규정하고 있는 대담·토론회의 참가기준은 일응 합리적인 기준으로서 이를 두고 청구인의 평등권을 침해하여 위헌이라고 단정할 수 없다고 판단하였다.

다만 방송매체를 이용한 대담·토론회에 참여할 수 있는 후보자를 엄격한 제한이 필요없다고 본 소수 헌법재판관 2명의 반대의견도 함께 제시되었다. 그들의 의견은 “① 초청대상후보자를 한정하고 있는 것은 선거운동의 기회균등을 강조한 헌법 제 116조 제1항의 취지와 정면으로 배치된다. ② 초청대상이 되지 못한 후보자를 대상으로 따로 대담·토론회를 개최할 수 있다고 규정하지만, 이것 역시 이 사건 법률조항에 의한 차별행위를 유지하는 또 다른 차별행위이다. ③ 선거방송토론위원회가 방송에 의한 선거운동에 일부 후보자를 참여시키지 아니하는 것은 선거권자에게 대담·토론회에 초청된 후보자와 초청받지 못한 후보자를 차별하여 인식시키는 기능을 하여 선거결과에 치명적인 차이를 가져올 수 있다. 따라서 이 사건 법률조항은 초청대상에 해당되지 아니하는 후보자에게 선거운동의 기회를 균등하게 주지 아니한 것으로서 헌법 제116조 제1항에 위반된다.”라고 판단하였던 것으로 나타났다.

세 번째, 2013년에 판결이 결정된 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호 다목 위헌확인(2012헌마347)을 정리하면 다음과 같다. 청구인은 2012년 4월 11일 실시된 제 19대 국회의원선거에서 ○○·○○ 지역구에 무소속으로 입후보한 후보자였다. ○○시 선거방송토론위원회는 2012년 4월 3일 제19대 국회의원선거 후보자 초청 대담·토론회를 개최하였는데, 청구인은 2012년 3년 30일 ○○시 선거방송토론위원회로부터 청구인이 선거기간 개시일 전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자에 해당하지 않기 때

문에 위 대담·토론회에 초청되지 않았다. 이에 청구인은 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 초청후보자의 요건을 규정한 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호 다목이 청구인의 평등권 등을 침해한다고 주장하며 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

헌법소원제도는 국민의 기본권침해를 구제해 주는 제도이므로 그 제도의 목적상 권리보호의 이익이 있는 경우에 비로소 이를 제기할 수 있다. 그런데 이 사건 심판 청구 당시 이 사건 대담·토론회는 이미 개최되어 종료되었으므로 청구인의 권리보호 이익이 소멸되었다. 그리고 헌법재판소는 이 사건 법률조항 혹은 이와 동일한 내용의 법률조항에 대하여 이미 2회에 걸쳐 헌법소원심판청구 기각결정을 내린 바 있으므로(헌재 2009. 3. 26. 2007헌마1327등, 판례집 21-1상, 708; 헌재 2011. 5. 26. 2010헌마451, 판례집 23-1하, 237), 이 사건 법률조항에 대하여 헌법적 해명의 필요성도 없어 심판청구의 이익 역시 인정되지 아니하였다. 따라서 헌법재판소는 이 사건 심판 청구는 부적법하므로 이를 각하하였던 것으로 나타났다.

<표 16> TV토론 초청기준 관련 헌법재판소 판례: 「공직선거법」제82조의2 중심으로

구분	결정일	사건번호	사건명	결과
1	2006.02.23	2004헌마208	-정치자금에관한법률 제12조 등 위헌확인 (「공직선거 및 선거부정방지법」 제56조 제1항 제2호, 제57조 제1항 제1호, 제82조의2 제4항)	각하
2	2006.06.29	2005헌마415	-선거방송 대담토론 초청대상 후보자 제외 결정 위헌확인	각하
3	2009.05.28	2006헌마285	-「공직선거법」 제70조 제6항 등 위헌확인 (제72조 제2항, 제82조의2 제12항)	기각
4	2009.03.26	2007헌마1327 2008헌마437	-「공직선거법」 제82조의2 위헌확인	기각
5	2011.05.26	2010헌마451	-「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호 위헌확인	기각
6	2013.10.24	2012헌마347	-「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호 다목 위헌확인	각하

2) 판례의 함의

선거운동의 중요한 전략으로 자리 잡은 TV토론에 있어서 TV토론의 초청기준은 후보자들에게 민감할 수밖에 없다. 특히 헌법이 보장하는 있는 평등권 및 선거운동에 대한 기회균등은 군소후보자들에게 있어서 중요한 요소이며, 이에 따른 문제는 국내외에서 지속되고 있는 논쟁의 하나이기도 하다.

후보자 초청기준에 대한 국내 헌법재판소는 차별적인 초청자 기준의 위법성을 부인하고 있는 것으로 나타났다. 헌법재판소는 방송매체를 이용한 대담·토론회에 참여할 수 있는 후보자를 아무런 제한 없이 할 경우 실질적인 대담이나 토론이 이루어질 수 없어 정견발표회 수준으로 전락할 수 있고, 후보자들 간의 자질과 정치적인 능력의 비교가 불가능해질 개연성이 있으며, 전파자원 역시 한정되어 있다는 점을 강조하였다. 이를 바탕으로 현행 기준이 지나치게 엄격한 기준이 아니며, 정당 후보자 추천과 무소속 후보자간의 차별로서 평등권을 침해가 아니라고 판단한 것이다.

아울러 헌법 제11조 제1항에서 규정하고 있는 평등의 원칙은 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라 입법과 법의 적용에 있어서 합리적인 근거가 없는 차별을 하여서는 아니된다는 상대적 평등임을 강조하였다. 합리적인 근거가 있는 차별은 평등의 원칙에 반하는 것이 아니며, 선거운동의 기회균등원칙도 일반적 평등원칙과 마찬가지로 절대적이고도 획일적인 평등 내지 기회균등을 요구하는 것이 아니라 합리적 근거없는 자의적 차별 내지 차등만을 금지하는 것으로 이해하여야 한다고 보았다. 그리고 합리적인 차별의 기준으로서 방송토론회를 실시함에 있어 일반적으로 생각할 수 있는 것이 후보자의 당선가능성, 유력한 주요 정당의 추천을 받았는지 여부 및 후보자가 전국적으로 국민의 관심의 대상인지 여부 등은 중요한 판단근거라고 제시하였다.

2. 선거방송TV토론 관련 법·제도 개선방안

1) TV토론의 후보 참여기준 강화

선거방송토론의 참여 자격기준에 대한 논쟁은 치열하게 진행되고 있다. 자격기준을 낮추면 군소후보와 정치신인에게는 좋은 기회가 될 수 있지만 효과적인 토론을 이끌기에는 한계가 있는데, 그 이유는 TV토론이 산만해 질 수 있으며, 많은 토론자로 인해 심도있는 토론이 어려워 토론회에 대한 유권자들의 관심이 떨어질 수 있기 때문이다. 반면, 참가자격을 강화할 경우에는 군소후보나 정치신인들의 등장이 어려워질 수 있다(이종희, 2010). 실제로 토론 참가자 수를 어떻게 할 것인가는 토론의 성패는 물론이고 효과성과 직결되는 문제이다.

「공직선거법」의 후보자 참여 범위를 다시 정리하면, 단체가 대통령선거 후보자 초청 대담·토론회를 개최하는 경우 '모든 후보자에게 공평하게 실시'하도록 하고 언론기관은 '1인 또는 수인을 초청하여'라고 일반적으로 규정하고 있는 반면 선거방송토론위원회의 경우 국회 의석수, 직전 대통령 선거에서의 정당 득표수, 여론조사 지지율 기준으로 1개 이상을 충족한 후보자로 한정하고 있다.

즉, 「공직선거법」 제82조의2 제1항에서 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거에 있어서 선거운동기간 중 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상 대담·토론회를 개최하도록 되어 있으며 동조 제4항에 대통령 선거 대담·토론회 후보자 대상을 다음과 같이 제한하고 있다. ①국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자, ②직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효 투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자, ③중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간 개시일 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자 중 하나에 해당해야 하며 이러한 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회의 참석하여야 한다.

<표 17> 「공직선거법」의 대통령선거 후보자 초청 토론 규정

주최	구분	내용
단체 (「공직선거법」 제81조)	기간	선거운동기간중
	횟수	제한 없음
	후보자 참여기준	1인 또는 수인(모든 후보자에게 공평하게)
	참석의무	거부 가능
	방송여부	규정 없음
언론기관 (「공직선거법」 제82조)	기간	<ul style="list-style-type: none"> • 선거운동기간 중 : 대선 국선 지방자치단체장 비례광역 • 선거운동기간 전 <ul style="list-style-type: none"> - 대선: 선거일전 1년부터 선거기간개시일전일까지 - 국선, 지방자치단체장 : 선거일전 60일부터 선거기간개시일전일까지
	횟수	제한 없음
	후보자 참여기준	1인 또는 수인(후보자 승낙을 받아)
	참석의무	거부 가능
	방송여부	방송가능
각급 선거방송토론 위원회 (「공직선거법」 제82조의2)	기간	선거운동기간
	횟수	<ul style="list-style-type: none"> • 대선 : 3회 이상 • 비례국선 : 2회 이상 • 시·도지사(교육감)·비례시도의원·지역구국회의원·지방자치단체장 : 1회 이상
	후보자 선정기준	대상 선거별로 초청 요건을 각각 규정
	참석의무	정당한 사유가 없는 한 참석
	방송여부	<ul style="list-style-type: none"> • 공영방송 중계 의무 • 방송사업자 중계우선방송사 및 인터넷언론사 가능

출처: 윤성옥(2007). 수정재편집.

현행 「공직선거법」의 후보자 참여기준은 일단 단체가 대통령선거 TV토론을 개최할 경우 '모든 후보자에게 공평하게'라고 공정성의 의무를 지우고 있으며, 언론기

관이 주최하는 TV토론은 '1인 또는 수인을 초청하여'라고 하여 공평하게 하라는 것인지 아니면 차별의 근거인지 모호한 반면 선거방송토론위원회가 실시하는 토론회는 초청후보자 대상을 「공직선거법」에서 일정기준으로 제한할 수 있도록 차별적 근거 조항을 마련하고 있다(윤성욱, 2007).

대통령 선거에서 TV토론 후보자 참가범위를 어디까지 할 것인가라는 문제에 대해 국내 방송인과 정치인들의 의견은 후보자 모두, 원내 교섭단체를 가진 후보자 모두, 당선가능성을 판단하여 결정, 후보자간 협의에 의해 결정, 유력후보 2명 등의 의견이 나타나고 있다(황근·임현규, 1994).

권혁남(1998)은 다당제인 국내의 실정에 맞는 토론 초청후보자 기준을 2가지 제시하였다. 제1안은 ①원내 교섭단체 보유 정당의 대통령 후보자, ②여론조사결과 평균 지지율 10% 이상 지지를 받은 후보자 중 하나 이상의 기준을 충족시키는 후보이며, 제2안은 ①국회 내의 원내교섭단체를 구성한 정당의 공식 후보자이거나, ②군소정당이나 무소속후보의 경우 여론조사에서 원내교섭단체를 구성한 정당의 공식후보들 중 지지도가 가장 낮은 후보의 지지도를 기준으로 이 기준을 넘는 군소후보자에게만 토론 참여를 허용한다는 것이다.

이에 대하여 황영철의원안('12. 12. 7 발의)과 윤상현의원안('12. 12. 7 발의)은 ①국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 후보자, ②중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일 전 30일부터(황영철의원안) 또는 60일부터(윤상현의원안) 선거기간개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사 결과를 평균한 지지율이 15% 이상인 후보자로, 이완영의원안('13. 1. 25 발의)은 ①국회에 10인 이상 소속 의원을 가진 정당이 추천한 후보자, ②직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원 선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 10 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자로 초청대상자의 범위를 한정하려는 것이다.

개정안들은 지지율이 낮아 당선 가능성이 희박한 후보자까지 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 초청 대상으로 규정하여 후보자의 정책이나 공직 적격성에 대한 깊이 있는 검증이라는 본래의 목적에 부합하지 않게 비효율적으로 대담·토론회가 진행되는 것을 방지하고자 하는 취지라고 볼 수 있다. 다만 위 개정안들에 대하여는 소수의 의견을 대변하는 군소정당의 대담·토론회 참석을 제한하는 것은 유권자의 알권리를 침해하는 측면이 있으므로 이러한 점을 고려하여 입법 정책적으로 결정할 필요가 있다.

<표 18> 「공직선거법」 현행과 의원개정안의 내용 비교

구 분	황영철의원안	윤상현의원안	이완영의원안
대통령 선거	- 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자	- 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 후보자	- 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 후보자
	- 직전 대통령선거, 비례대표선거에서 전국 유효투표총수의 3% 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자	- (삭 제)	- (삭 제)
	- 중앙선거관리위원회 회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 5% 이상인 후보자	- 중앙선거관리위원회 회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 15% 이상인 후보자	- 중앙선거관리위원회 회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 60일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 15% 이상인 후보자
비례대표 국회의원 선거 및 비례대표 시·도 의원선거	- 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당 또는 직전 대통령선거 등에서 전국 유효투표총수의 3% 이상을 득표한 정당의 대표자가 지정한 후보자	- 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 지정한 후보자	(현행과 같음)
	- 중앙선거관리위원회 회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 5% 이상인 정당의 대표자가 지정한 후보자	- 중앙선거관리위원회 회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 15% 이상인 정당의 대표자가 지정한 후보자	(현행과 같음)

구 분	황영철의원안	윤상현의원안	이완영의원안	
	- 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당 또는 직전 대통령선거 등에서 전국 유효투표총수의 3% 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자	- 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 후보자	(현행과 같음)	(현행과 같음)
지역구 국회의원 선거 및 지방자치단체장 선거	- 최근 4년 이내에 해당 선거구에서 실시된 대통령선거, 지역구국회의원선거 또는 지방자치단체의 장선거(그 보궐선거등을 포함한다)에 입후보하여 유효투표총수의 10% 이상을 득표한 후보자	- (삭 제)	(현행과 같음)	(현행과 같음)
	- 중앙선거관리위원회 회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전 일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 5% 이상인 후보자	- 중앙선거관리위원회 회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전 일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 15% 이상인 후보자	(현행과 같음)	(현행과 같음)

앞서 판례에서도 언급한 「공직선거법」 제82조의2 제4항 제3호가 규정하고 있는 후보자 초청기준에 대해서 제기한 위헌확인 사건(2007헌마1327, 2008헌마437, 2010헌마451, 2012헌마347)에 있어서도 기각판결이 내려졌다. 특히 2010헌마451 해당 판결에 따르면, 텔레비전 등 방송매체를 이용한 대담·토론회는 후보자로 하여금 유권자들에게 효율적이며 광범위하게 자신의 자질과 정치적 능력을 드러낼 수 있게 하며, 유

권자들에게도 각 후보자를 비교, 선택할 수 있는 효율적이고 적절한 기회를 가질 수 있게 하는 선거운동 방법인데, 이러한 대담·토론회에 참여할 수 있는 후보자를 아무런 제한 없이 할 경우 실질적인 대담이나 토론이 이루어질 수 없어 정견발표회 수준으로 전락할 수 있고, 후보자들 간의 자질과 정치적인 능력의 비교가 불가능해질 개연성이 있고, 전파자원 역시 한정되어 있는바, 이 사건 법률조항이 주된 대담·토론회에 참여할 수 있는 후보자를 일정한 범위로 제한하는 것은 위와 같은 입법자의 합리적 판단에 기인한 것이라고 하였다.

아울러 대담·토론회에 참가할 후보자를 제한한다면 대담·토론회가 유권자들의 선택에 도움을 주는 데 있다는 점을 고려할 때, 그 제한기준은 주요 정당의 추천 여부나 후보자의 당선가능성 및 후보자에 대한 국민적 관심도 등을 살펴 일정 기준 이상의 자로 한정하고, 이에 따라 후보자들의 정책에 대한 대담·토론회가 효과적이고 실증적인 기능을 발휘하도록 하여야 함을 강조하였다. 이에 따라 '국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당 또는 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자'의 경우, 정당의 정책과 정견이 전체 국민을 대상으로 한 선거에서 국민으로부터 일정한 지지를 받는 것이 검증된 경우이며, 현재 국회의원의 의석분포 및 득표현황에 의하면 위와 같은 기준에 도달하는 정당이 6개에 이르는 점 등에 비추어 볼 때, 이러한 기준이 지나치게 높은 기준이라고 하기 어렵다고 판단하였다. '최근 4년 이내에 해당 선거구에서 실시된 대통령선거, 지역구국회의원선거 또는 지방자치단체의 장 선거에 입후보하여 유효투표총수의 100분의 10 이상을 득표한 후보자'나 '중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간 개시일 전 30일부터 선거기간 개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자'의 경우, 당해 후보자에 대한 유권자의 지지율이나 후보자에 대한 국민적 관심도가 어느 정도 확보된 후보자라 할 수 있을 것이며, 이처럼 유권자들의 관심이 큰 후보자들의 정책토론을 통해 정책검증의 기회를 효율적으로 마련할 수 있을 것이므로 이러한 수치와 기준을 두고 특별히 자의적인 기준이라거나 지나치게 엄격한 기준이라고 보기 어렵다고 보았다. 그리고 비초청대상후보자의 경우 이들을 대상으로 한 대담·토론회가 개최될 수 있도록 규정하여 방송토론회를 통해 선거운동을 할 수 있는 기회를 제공하고 있는 점 등을 고려한다면, 일정한 지지율이 인정되는 후보자에게만 대담·토론회의 참여기회를 부여

한다고 하더라도, 이는 대담·토론회의 기능의 활성화를 위하여 적당한 수의 후보자만을 초청하여야 한다는 요청과 선거운동에서의 기회의 균등보장이라는 서로 대립하는 이익을 적절히 비교 형량한 합리적인 것으로서 이와 같은 취급을 두고 자의적인 차별로서 평등권을 침해하였다고 하기는 어렵다고 해석한 것으로 나타났다.

다음으로 「공직선거법」 제82조의3 제1항에서 공직선거정책토론회의 토론자는 ‘대표자 또는 그가 지정하는 자’로 규정되어 있는데, 이는 정당의 대표자 등이 토론회에 참석하지 않아도 되는 결과로 귀결되고 있다. 공직선거정책토론회의 중요성을 감안하여 당대표, 정책기구의 장 등, 정당의 주요 간부의 참석을 의무화하는 방향으로 법규정을 개정함으로써 내실 있는 토론을 유도하고 정책선거의 기반을 조성하여야 할 것이다.

장기적으로 효율적이고 심도있는 토론을 위해서는 참석기준을 과감하게 변화시킬 필요가 있다. 현행 제도 내에서는 여전히 초청대상자수가 많아지는 경우가 많아 심도있는 토론을 하기에는 한계점을 드러내고 있다. 따라서 토론회 참석요건에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

김찬태(2011)는 기존의 토론 참가 제한 기준의 개선에 있어서 다음과 같은 두 가지 방안을 제안하고 있다. 우선, 현행대로 초청토론과 비초청토론을 이원화하되 단지 초청토론의 참가기준을 강화하는 방안이다. 유권자들이 수궁할 만한 합리적인 근거를 토대로 참가 기준을 강화하는 방안을 마련해 볼 필요가 있다는 것이다. 김찬태(2011)는 국회 의석분포 상 유력정당은 현행 5인 이상에서 최소한 ‘교섭단체(20석 이상)’로 보는 것이 타당하며, 득표율은 3% 규정이 정치적 타협의 산물일 뿐 객관적 근거가 결여되어 있으므로 「공직선거법」 제57조(기탁금의 반환) 규정을 충족시킬 수 있는 ‘10% 이상 득표 정당이 추천한 후보’가 보다 타당하다고 주장하고 있다. 또한 지지율 또한 역대 대통령선거 득표율을 고려할 때 ‘10% 이상’이 적정하다고 보고 있다. 다만 이 경우 선거운동의 기회균등과 평등권 측면에서 위헌가능성 등 법적 검토가 필요하며, 97년 이후 각종 선거의 법정 TV토론과 관련하여 초청그룹에 속하지 않은 후보 측에서 토론에 참가하지 못한 것과 관련하여 제기된 헌법소원이 있었으나 모두 기각 또는 각하 되었다는 점을 근거로 제시하고 있다.

다음으로는 초청토론, 비초청토론 구분 없이 모두 초청대상으로 하여 토론을 갖되, 차수별로 초청범위를 달리 하는 방안을 제시하고 있다. 예컨대 총 4차례의 토론을 갖는다면, 1차의 경우는 모두를 초청대상으로 하고 2, 3차의 경우에는 초청대상

기준을 강화, 마지막 4차 토론에서는 양자대결로 토론이 치러지는 방안을 제안하고 있다(김찬태, 2011).

이상에서 김찬태(2011)가 제시한 현행 초청토론의 참가기준 강화방안은 실질적으로 토론에 참가하는 토론자를 2~3명으로 제한하여 보다 심도있는 토론이 펼쳐질 수 있는 장점이 있으나, 기회균등과 평등성을 둘러싸고 지속적으로 비판이 제기될 수 있는 단점이 있다. 차수별 초청범위를 강화하는 방안은 합리적이지는 하나 아직 국내에서 한 번도 시도된 적이 없다는 점에서 후보자 및 유권자들의 동의가 선행되어야 한다.

직선제 개헌 이후 대통령선거 후보 득표율, 그리고 국내의 정치 역학적 상황을 고려해 보았을 때, 현행 기준이 다수 후보자들의 초청을 유도하는 것은 아니다. 하지만 현행 기준은 지지율이 높은 두 후보자와 지지율에서 현격히 차이가 있는 또 다른 후보자의 토론참석 가능성을 열어두고 있기 때문에 이에 대한 개선책, 즉 현행 참가기준 강화는 필수불가결하다.

하나의 방안으로 제시될 수 있는 차수별 초청범위 강화안은 정당 및 후보자 간의 동의 및 관련 법률안을 다시 재정비해야 하는 번거로움이 존재한다. 즉 실현가능성 측면에서 한계점을 가질 수밖에 없다. 결과적으로 현행 국회 의원수, 직전 4대 선거 유효득표율, 여론조사 평균지지율을 강화하는 방안이 가장 합리적인 것으로 사료되며, 기존 의원안과 해외사례를 종합해보면 국회 의석수 '20인 이상(교섭단체)', 직전 4대 선거 유효 득표율에서 '15% 이상 득표한 정당이 추천한 후보', 여론조사 평균 지지율에서 '15% 이상'을 획득한 후보로 제한하는 방안이 가장 적합한 것으로 사료된다.

<표 19> TV토론 후보자 초청기준 개선방안

구분	현행	개선안
국회 의석수	5인 이상	20인 이상 (교섭단체)
직전 4대 선거 유효 득표율	3% 이상 득표한 정당이 추천한 후보	15% 이상 득표한 정당이 추천한 후보
여론조사 평균 지지율	5% 이상	15% 이상

2) 정책토론회에 정당간부 등의 참석의무화

현행 「정당법」 제39조(정당정책토론회) 제1항에서 규정하고 있는 정당정책토론회와 「공직선거법」 제82조의3 공직선거정책토론회의 초청대상자는 '중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자'이다. 2008년 이전에는 선거방송토론위원회가 토론자를 지정(대표자, 정책위의장)하던 것이 관행이었으나 2008년 제2차 토론회 이후부터는 '정당의 대표자가 지정하는 자'로 토론자의 범위가 확대되었다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 문제는 토론자 범위의 확대가 토론자에 대한 낮은 인지도로 이어지고, 이것이 저조한 시청률로도 연결되고 있다는 점이다.

2010년 1차 토론회의 경우 당초 '원내대표'를 토론자로 검토하였으나, 제5회 전국동시지방선거 의석 획득 결과의 영향으로 일부 정당에서 당대표 선출을 위한 전당대회를 준비하는 등 원내대표 참석이 어렵다고 판단, '정책위의장'으로 변경하여 추진되었다. 이 과정에서 일부 정당이 토론분야 전문성, 다른 정당과의 직위 고려, 당대표 경선 출마, 국회의원 재선거 입후보 등의 사유로 '정책위의장'이 아닌 하위 직위의 참석승낙서를 제출하거나 또는 변경하여 토론자에 대한 시청자의 인지도가 낮아지는 결과를 초래하였다. 제2차 토론회의 경우에도 2010년을 마무리하는 의미에서 각 정당의 대표를 초청하여 토론을 진행할 예정이었으나, 일부 정당이 일방적으로 '정책위의장' 참석승낙서를 제출하는 등 선거방송토론위원회의 다각적인 노력에도 불구하고 당 대표 토론이 성사되지 못했던 것으로 나타났다. 2011년의 경우에도 초청대상인 9개 정당의 '당대표' 토론을 추진하였으나 일부 정당의 협조 부족으로 성사되지 못하였고, 토론분야 전문성, 다른 정당과의 직위 고려 등의 사유로 '정책위의장'이 아닌 하위 직위자의 참석승낙서를 제출 또는 변경하였다. 또한 설명회에 임박하여 토론자를 결정하는 등의 사례가 발생하기도 하였다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

<표 20> 정당정책토론회 초청대상자 관련 문제점

연도	주요 문제점
2010	-당초 '원내대표'를 검토하였으나, 제5회 전국동시지방선거 의석 획득 결과의 영향으로 일부 정당에서 당대표 선출을 위한 전당대회를 준비하는 등 원내대표 참석이 어렵다고 판단, '정책위의장'으로 변경하여 추진 -이 과정에서 '정책위의장'이 아닌 하위 직위자의 참석승낙서를 제출하거나 또는 변경하여 토론자에 대한 시청자의 인지도가 낮아짐
2011	-9개 정당의 '당 대표' 토론을 추진하였으나 일부 정당의 협조 부족으로 성사되지 못하였고, 토론분야 전문성, 다른 정당과의 직위 고려 등의 사유로 '정책위의장'이 아닌 하위 직위자의 참석승낙서를 제출 또는 변경
2012	-초청대상자로 중앙당의 대표가 지정하는 자로서 정책위의장의 참석을 추진하였으나, 정당들이 토론자를 여러 차례 변경하거나 참석승낙서 제출이 지연
2013	-당 대표 등 주요 당직자를 초청하고자 하였으나, 각 정당에서 토론주제에 적절한 국회의원을 토론자로 지정함
2014	-각 당 원내대표를 토론자로 추진하였으나, 모 정당에서 원내대변인으로 참석승낙서를 보내자 타 정당들도 연쇄적으로 토론자를 원내대변인 급으로 변경

출처: 중앙선거방송토론위원회(2014^b)

이후에도 선거방송토론위원회가 정당정책토론회 초청대상자를 선정함에 있어 문제점이 지속되고 있는 것으로 나타나고 있다. 초청대상자의 변경이나 설명회 개최 전까지 각 정당에서 서로 토론자급 견제를 하는 등 참석승낙서 제출이 지연되는 상황이 발생하고 있다. 선거방송토론위원회는 정당정책토론회의 활성화를 위해 '당대표' 등 주요 당직자를 초청하는 것을 목표로 하고 있으나, 각 정당은 토론자급이 맞을 않을 경우 앞 다투어 토론자급을 다른 정당보다 하향 조정하는 현상이 나타나고 있다. 당대표가 참석한 2007년 제2차 정당정책토론회 이후 2015년 7월 말 현재까지 15회의 정당정책토론회가 개최되었지만, 당대표나 원내대표가 참석한 토론회는 한 번도 없었던 것으로 나타났다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

<표 21> 정당정책토론회 초청 토론참석자(2005~2015년)

연도	초청 토론참석자
2005	원내수석부대표(4개당)
2006	제1차: 정책위의장(4개당)
	제2차: 당대표(5개당)
2007	제1차: 원내대표(6개당)
	제2차: 당대표(5개당)
2008	제1차: 정책위의장(7개당)
	제2차: 대표자가 지정(7개당)
2009	제1차: 대표자가 지정(7개당)
	제2차: 정책위의장 등(7개당)
2010	제1차: 정책위의장 등(7개당)
	제2차: 정책위의장 등(9개당)
2011	제1차: 정책위의장 등(9개당)
	제2차: 정책위의장 등(8개당)
2012	제1차: 정책위의장 등(4개당)
	제2차: 정책위부위원장 등(4개당)
2013	제1차: 정책위의장 등(4개당)
	제2차: 정책위의장 등(4개당)
2014	제1차: 원내대변인 등(4개당)
	제2차: 정책위의장 등(4개당)
2015	제1차: 정책위의장 등(3개당)

출처: 중앙선거방송토론위원회(2014^b)

정책토론회의 중요성을 감안할 때 당대표, 사무기구의 장 등 정당의 주요 간부의 참석을 의무화할 필요성이 제기된다. 이를 통해 내실있는 토론을 유도해야 한다. 따라서 현행 「공직선거법」 제82조의3 제1항에 명시되어 있는 초청기준에서 "...정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자..."에 대한 부분과, 「정당법」 제39조 제1항에서 명시되어 있는 초청 토론자 규정, 즉 "연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자"에 대한 법개정이 요구된다. 정책토론회에 정당간부 등의 참석을 의무화할 수 있도록 "연 2회 이상 정당의 대표자 또는 「정당법」 제12조 제3항⁸⁾에 의한 중앙당의 간부 중에서 중앙당의 대표자가 지정하는 자"로 개정되는 것이 바람직할 것이다.

<표 22> 정당간부 등의 참석 의무화를 위한 법 개선방안

조문	현행	개선방향	개선이유
「정당법」 §39 (정책토론회)	① 중앙선거방송토론위원회는 보조금 배분 대상 정당이 연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 개최하여야 한다.	정책토론회에 정당간부 등의 참석의무화 ① ----- ----- 연 2회 이상 정당의 대표자 또는 「정당법」 제12조제3항에 의한 중앙당의 간부 중에서 중앙당의 대표자가 지정하는 자를 -----.	정책토론회의 중요성을 감안할 때 당대표, 사무기구의 장 등 정당의 주요 간부의 참석을 의무화함으로써 내실 있는 토론을 유도하고 「공직선거법」상의 공직선거정책토론회 개정의견과 동일하게 하도록 함.
「공직선거법」 §82의3 (선거방송토론위원회 주관 정책토론회)	제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ①중앙선거방송토론위원회는 정당이 방송을 통하여 정강	제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ①----- ----- -----	

8) 「정당법」상 간부의 범위는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. 정당사무관리규칙 제6조(간부의 범위)는 대의기관의 장, 사무기구의 장, 정책총괄기구의 책임자, 국회의원이 있는 경우 국회에서 해당 정당을 대표하는 자이다.

제외하고 지금까지 실시되었던 정당정책토론회는 모두 평일오전 10:00~12:00에 편성되었던 것으로 나타났다. 평일 오전시간대의 경우, 상당수의 직장인들과 대학생들은 정당토론회를 시청할 수 없는 시간대이다. 정당정책토론회는 시청자들의 접근성이 용이한 시간대에 편성되어야 함에도 불구하고 실상은 그렇지 못한 것이다. 이는 중계방송사 전체를 합산하여 도출된 시청률 결과에서도 나타나고 있는데, 2009년 제2차 정당정책토론회(5.2%)를 제외하고 시청률은 5%에 이르지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 정책토론회에 대한 국민들과 시청자들의 인지도가 높지 않은 상황 속에서 중계방송사들이 주편성시간대를 벗어난 외곽시간대에 정책토론회를 편성, 정책토론회가 제 기능을 수행하지 못하는 악순환이 지속되고 있다.

다만 정책토론회 중계방송시간대의 경우 법적으로 명시되어 있는 사항이 아니며, 또한 공영방송사가 가진 프로그램 편성권을 침해할 수 있는 여지가 존재한다. 그럼에도 불구하고 정책토론회가 가지는 중요성과 제 기능 수행을 위해서는 정책토론회 중계방송시간대의 법정화가 필요할 것으로 사료된다. 공영방송의 방송 프로그램 편성권을 현저히 침해하지 않는 범위 내에서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회에 한하여 유권자가 시청하기 용이한 방송시간대 편성을 의무화함으로써 유권자의 시청편의를 제고하고 이를 통해 정책선거를 실현하도록 유도할 필요가 있다.

이를 위해서는 현행 「정당법」 제39조 제3항 “ 「공직선거법」 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)제7항 내지 제9항·제12항 및 제13항의 규정은 정책토론회에 이를 준용한다.”에 대한 개정이 필요할 것으로 사료된다. 현행 “제9항·제12항 및 제13항의 규정은”을 대신하여 “제9항·제13항 및 제14항의 규정과 같은 법 제82조의 3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)제2항의 규정은”으로의 개정과 “ 「공직선거법」 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)제2항 공영방송사는 제1항에 따라 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회를 중계방송하는 때에는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지 사이의 시간대가 포함되게 하여 중계방송하여야 한다”로의 개선안이 하나의 방향으로 제시될 수 있을 것이다.

<표 23> 정책토론회 중계방송시간대 법정화를 위한 법 개선방안

조문	현행	개선방안	개선이유
<p>「정당법」 §39 (정책토론회)</p>	<p>③「공직선거법」제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)제7항 내지 제9항·제12항 및 제13항의 규정은 정책토론회에 준용한다. 이 경우 본다.</p>	<p>③----- ----- ----- ----- 제9항·제13항 및 제14항의 규정과 같은 법 제82조의 3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)제2항의 규정은 -- ----- -----.</p>	
<p>「공직선거법」 §82의3 (선거방송토론위원회 주관 정책토론회)</p>	<p><신 설></p> <p>②제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)제 7항 내지 제9항·제10항 본문·제12항 및 제13항의 규정은 정책토론회에 이를 준용한다. 이 경우 “대담·토론회”는 “정책토론회”로, “각급선거방송토론위원회”는 “중앙선거방송토론위원회”로 본다.</p>	<p>② 공영방송사는 그의 부담으로 정책토론회를 텔레비전방송을 통하여 오후 8시부터 당일 오후 11시 사이의 사이에 중계방송하여야 한다.</p> <p>③----- ----- ----- ----- 제9항·제12항----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p>	<p>공영방송사의 방송프로그램 편성권을 현저히 침해하지 않는 범위 내에서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회에 한하여 유권자가 시청하기 좋은 방송시간대 편성을 의무화함으로써 유권자의 시청편의를 제고하고 이를 통해 정책선거를 실현.</p>

하지만 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 시간대는 방송사들이 가장 중요하게 생각하는 시간대이다. 정책토론 및 TV토론의 시청률이 높아지기는 할 것이지만, 중계방송사들의 반발 또한 고려할 필요성이 있다. 대안으로 제시될 수 있는 것이 오후 5시에서 8시까지의 시간대와 오후 11시부터 익일 새벽 1시까지의 시간대이다. 오후 5시에서 8시까지 시간대의 경우, 일반적으로 청소년 시청보호 시간대인데, 미래의 유권자까지 TV토론의 필요성과 정보제공이 이루어질 수 있는 장점이 있다. 오후 11시부터 익일 새벽 1시까지 사이의 시간대의 경우 늦게 취침에 드는 성인들을 대상으로 토론 관련 시청권을 확대하는 계기가 될 수 있다. 중계방송시간대의 경우 프라임타임에 편성되는 것이 TV토론 역할에 가장 부합하는 시간대일 것이나, 방송사의 편성권을 침해할 수 있는 여지가 존재하기 때문에 위원회와 방송사 간의 보다 유연적인 협의와 대처가 필요할 것으로 사료된다.

4) 민주토론문화 육성을 위한 지원근거 마련

민주주의의 핵심은 선거이며, 선거에서 선거토론방송이 차지하는 역할은 막중하다 할 수 있다. 선거의 주인인 유권자를 위해 내실 있는 선거방송토론이 되어야 하며, 이를 위해서는 사회 전반에 성숙한 토론문화가 형성되어야 한다. 장기적인 토론문화의 활성화를 위해서는 미래 유권자를 위한 다양한 교육활동도 병행되어야 할 것이다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

선거방송토론 전문가를 장기적으로 양성할 수 있는 시민교육적 기능을 선거방송토론위원회 임무의 하나로 제도화하는 방안은 이미 오래전부터 제기되어 왔다(이순영, 2006). 선거방송토론위원회는 토론연수원을 산하에 설치하여 토론교육 전반에 걸친 교육 및 연수 등을 실시할 수 있으며, 토론체험관을 설비하여 토론 프로그램 제작에 활용하고 토론체험장으로 활용할 수 있을 것이다. 동시에 사회적으로 갈등이 되고 있는 이슈들을 주제로 하여 이해 당사자들을 초청하여 토론회를 여는 공간으로도 활용할 수 있을 것이다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

선거방송토론위원회는 올바른 토론문화 확산을 위해 매년 전국대학생 토론대회를 개최하고 있으며, 일부 시·도에서 고등학교 토론대회도 개최되고 있는 상황이다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 하지만 유권자의 올바른 선택뿐 아니라 사회 안정을 위

한 시민교육의 수단으로써 토론문화를 활성화 시킬 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 이미 각급 토론위원회에서는 법정사무인 각종 토론회의 내실화를 위한 노력과 함께 민주토론문화 육성·지원을 위한 사업을 전개하고 있으나(중앙선거방송토론위원회, 2014^b), 그 현실을 반영한 보다 적극적인 활동여건의 조성이 필요하다 할 수 있다.

이를 위해서는 「공직선거법」 제8조의7에 명시되어 있는 선거방송토론위원회의 설치·운영 규정의 개선이 필요할 것으로 사료된다. 하나의 대안으로 제시될 수 있는 것은 기존의 정책토론회 ‘주관·진행’과 함께 ‘민주토론문화를 육성·지원’이라는 규정을 포함시키는 것이다. 이를 통해 보다 적극적인 토론문화 활성화가 가능할 것이다.

<표 24> 토론문화 활성화를 위한 「공직선거법」 개선방안

조 문	현 행	개선방안	개선이유
「공직선거법」 §8의7 (선거방송토 론위원회)	<p>① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회 …… 같다)는 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의한 대담·토론회와 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 의한 정책 토론회(이하 이 조에서 “대담·토론회등”이라 한다)를 공정하게 <u>주관·진행</u> 하기 위하여 각각 선거방송토론위원회(이하 …… 한다)는 지역구 국회의원선거구단위 또는 「방송법」에 의한 종합유선방송사업자의 방송권역단위로 설치·운영할 수 있다.</p>	<p>민주토론문화육성 지원근거 마련</p> <p>① -----</p> <p><u>주관·진행</u> 하고, 민주토론문화를 육성·지원하기 위하여 ----- -----</p>	<p>후보자 토론 및 정책 토론회 등의 내실을 기하기 위해서는 유권자 등이 올바른 토론 문화에 익숙해져야 하고, 특히 미래의 유권자인 청소년대상 민주토론 교육 및 육성사업은 민주주의 발전을 위하여 그 필요성이 절실함. 이미 각급토론위원회에서는 법정사무인 각종 토론회의 내실화를 위한 노력과 함께 민주토론문화 육성·지원을 위한 사업을 전개하고 있음. 그 현실을 반영하여 보다 적극적인 활동여건 마련하기 위함임.</p>

1. 결과 및 함의

국내에서 공직선거 역사상 TV 등 방송시설을 이용한 대담·토론이 제도적으로 처음 도입된 것은 1987년 민주화 항쟁으로 대통령직선제가 도입됨에 따라 새로 제정된 「대통령선거법」에 규정되면서 부터이다. 동법 제44조에서는 ‘방송시설을 이용한 대담·토론’ 규정이 신설되어 방송시설을 경영하는 자가 정당 또는 후보자와 협의·결정하여 대담 또는 토론을 주관할 수 있도록 규정함으로써 이전 선거에서는 볼 수 없었던 대담·토론이라는 새로운 형식이 처음으로 도입되었으며, 국내의 선거방송토론 역사는 이제 30년을 향해 달려가고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 현대 민주주의 국가의 선거에서 선거방송토론만큼 저비용으로 큰 효과를 낼 수 있는 방법이 드물 것이라는 의견에 이론은 없을 것이며, 보다 유권자를 위한 유익한 TV토론 개최를 위한 제도적 보완은 지속되고 있다.

그 동안 후보자 TV토론을 둘러싼 연구들은 토론형식, 후보자 초청대상 등 토론회 자체의 제도적인 사항에 중점을 두고 논의가 지속되어 왔다. 양당의 주요 후보가 양자토론을 펼치는 형식이 아닌 다수의 후보자 참여하는 후보자 TV토론회가 그 동안 전개되어 왔기 때문에 기계적인 공정성과 형평성을 유지하는데 초점이 맞추어진 경향이 있었다. 그리고 토론형식과 관련해서도 기계적인 공정성과 형평성을 중요시함으로써 토론이 실질적 논쟁이 되지 못했다는 한계점이 지적되어 왔다. 아울러 TV토론 참여기준과 관련해서는 군소후보자에 대한 형평성 논란에서 시작하여 지지율이 매우 낮은 후보와 당선권에 있는 후보가 같은 수준에서 후보자 TV토론회에 참여시키는 것이 국민의 알 권리 차원에서 타당한 것인가에 대한 논란이 제기되기도 했다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b).

그런데 이와 같은 논의에서 가장 중요한 것은 바로 유권자라는 부분이다. 토론형식, 후보자 초청기준 등을 둘러싼 논의는 초청 후보자들을 위한 것이 아니라, 얼마나 유권자들에게 의미 있고, 유용한 TV토론을 보여줄 수 있는가에 있다할 수 있다. TV토론을 둘러싼 법·제도적인 개선 또한 결국 유권자들을 위한 것인가에 핵심이 있다

할 것이다. 본 연구는 국내외 TV토론과 관련된 선행연구를 바탕으로 유권자 중심의 TV토론 제도개선 방향제시를 목적으로 하였으며, 다음과 같은 함의를 도출하였다.

첫째, TV토론 후보의 참여기준과 토론문화 활성화를 위한 「공직선거법」의 개정이다. 현행 「공직선거법」에 따르면 단체가 대통령선거 후보자 초청 대담·토론회를 개최하는 경우 '모든 후보자에게 공평하게 실시'하도록 하고 언론기관은 '1인 또는 수인을 초청하여'라고 일반적으로 규정하고 있는 반면 선거방송토론위원회의 경우 국회 의석수, 직전 대통령 선거에서의 정당 득표수, 여론조사 지지율 기준으로 1개 이상을 충족한 후보자로 한정하고 있다. 현행 제도 내에서는 여전히 초청대상자수가 다수인 경우가 많아 심도있는 토론을 하기에는 한계점을 드러내고 있다. 장기적으로 효율적이고 심도있는 토론을 위해서는 초청기준을 과감하게 변화시킬 필요가 있으며, 토론회 초청요건에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

제도개선의 대안으로 제시될 수 있는 차수별 초청범위 강화안은 정당이나 후보자 간 합의가 필요하며, 또한 관련 법률안을 다시 재정비해야 하는 번거로움이 존재한다. 즉 실현가능성 측면에서 한계점을 가질 수밖에 없다. 따라서 현행 국회 의원수, 직전 4대 선거 유효득표율, 여론조사 평균지지율의 기준을 상향하는 방안 즉, 현행 초청범위 강화안이 가장 합리적인 것으로 사료된다. 기존 의원안과 해외사례를 종합하여 국회 의석수 '20인 이상(교섭단체)', 직전 4대 선거 유효 득표율 '15% 이상 득표한 정당이 추천한 후보', 여론조사 평균 지지율 '15% 이상'을 획득한 후보로 초청범위를 제한하는 방안을 본 연구에서 제시하였다.

둘째, 선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회의 참여자 참석기준과 중계방송 시간대의 개선이다. 선거방송토론위원회는 정책토론회의 활성화를 위해 '당대표' 등 주요 당직자를 초청하는 것을 목표로 하고 있으나, 각 정당은 토론자급이 맞지 않을 경우 정당들이 서로 경쟁적으로 토론자급을 하향조정하고 있다. 예컨대, 당대표가 참석한 2007년 제2차 정당정책토론회 이후 2015년 7월 말 현재까지 15회의 정당정책토론회가 개최되었지만, 당대표나 원내대표가 참석한 토론회는 한 번도 없었다는 점도 이를 반증하는 결과라 할 수 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 이는 결국 정책토론회 시청률의 저조로 이어지고 유권자들의 알권리를 충족시켜 주지 못하고 있는 것이다. 정책토론회의 중요성을 감안할 때 당대표, 사무기구의 장 등 정당의 주요 간부의 참석을 의무화할 필요성이 제기된다. 이를 통해 내실 있는 토론을 유도해야 한다. 따라서 현행 「공직선거법」 제82조의3 제1항에 명시되어 있는 초청기준에서 "...정당

의 대표자 또는 그가 지정하는 자...”에 대한 부분과, 「정당법」 제39조 제1항에서 명시되어 있는 초청 토론자 규정, 즉 “연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자”에 대한 법개정이 요구된다. 정책토론회에 정당간부 등의 참석을 의무화할 수 있도록 “연 2회 이상 정당의 대표자 또는 「정당법」 제12조 제3항9)에 의한 중앙당의 간부 중에서 중앙당의 대표자가 지정하는 자”로 개정되는 것이 하나의 방향으로 제시될 수 있을 것이다.

아울러 선거방송토론위원회 주관 정책토론회는 중계방송시간대에 있어서도 개선될 필요가 있을 것으로 사료된다. 2005년 정당정책토론회가 실시된 이후, 이를 중계하고 있는 방송사는 정책토론회의 중계방송을 주로 시청자들의 접근성이 현저히 떨어지는 평일 오전시간대에 편성하고 있는 것으로 나타나고 있다. 예컨대, 심야시간대(23:40~01:40)에 개최된 2006년 제2차, 2007년 제2차 정당정책토론회를 제외하고 지금까지 실시되었던 정당정책토론회는 모두 평일오전 10:00~12:00에 편성되었던 것으로 나타났다. 평일 오전시간대의 경우, 상당수의 직장인들과 대학생들은 정책토론회를 시청할 수 없는 시간대이다. 이는 중계방송사 전체를 합산하여 도출된 시청률에도 나타나고 있는데, 2009년 제2차 정당정책토론회(5.2%)를 제외하고 시청률은 5%에 이르지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 다만 정책토론회 중계방송시간대의 경우 법적으로 명시되어 있는 사항이 아니며, 또한 공영방송사가 가진 프로그램 편성권을 침해할 수 있는 여지가 존재한다. 그럼에도 불구하고 정책토론회가 가지는 중요성과 제 기능을 수행하기 위해서는 정책토론회 중계방송시간대의 법정화가 필요할 것으로 사료된다. 공영방송의 프로그램 편성권을 현저히 침해하지 않는 범위 내에서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회에 한하여 유권자가 시청하기 용이한 방송시간대 편성을 의무화함으로써 유권자의 시청편의를 제고하고 이를 통해 정책선거를 실현하도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 「정당법」 제39조 제3항 “「공직선거법」 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)제7항 내지 제9항·제12항 및 제13항의 규정은 정책토론회에 이를 준용한다.”에 대한 개정이 필요할 것으로 사료된다. 현행 “제9항·제12항 및 제13항의 규정은”을 대신하여 “제9항·제13항 및 제14항의 규정과 같은 법 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)제2항의 규정은”으로의 개정과 “「공직선거법」 제82조

9) 간부의 범위는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. 정당사무관리규칙 제6조(간부의 범위)는 대의기관의 장, 사무기구의 장, 정책총괄기구의 책임자, 국회의원이 있는 경우 국회에서 해당 정당을 대표하는 자이다.

의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)제2항 공영방송사는 제1항에 따라 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 정책토론회를 중계방송하는 때에는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지 사이의 시간대가 포함되게 하여 중계방송하여야 한다”로의 개선안이 하나의 방향으로 제시될 수 있을 것이다.

셋째, 후보자TV토론의 토론형식과 관련된 개선이다. 선거방송토론 도입 초기와 비교할 때 토론진행방식은 기계적인 형평성이 강조되던 초창기의 방식에서 벗어나 시간총량제나 토론자간 상호토론 등의 활용이 증가하고 있으며(이종희, 2010), 토론의 역동성도 점차 향상되고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 토론진행방식의 역동성을 더욱 강화해야 한다는 의견과 함께 시민참여형 토론포맷 도입에 대한 주장은 지속적으로 제기되고 있다(송종길, 2003; 김춘식, 2006; 이종희, 2010; 김찬태, 2011; 범기수, 2011; 박상호, 2013). 「공직선거법」과 「정당법」에 의한 선거방송토론위원회 주관 선거방송토론은 방송사 주관의 자율적인 토론과는 달리 공정성을 중요시해야 하는 특징을 가지고 있다. 선거방송토론에서 공정성이 강조될 경우 역동성이 떨어질 수 있는 구조적인 한계를 안고 있다. 그러나 이러한 구조적인 한계점에도 불구하고 한국의 실정에 부합하는 보다 역동적인 토론진행방식 도입을 위한 연구와 노력이 지속되어야 할 것이다.

또한 시청자가 TV토론을 더 시청할 수 있는 포맷이 만들어지기 위해서는 토론자 참여기준이 중요한데, 미국, 영국, 프랑스, 독일의 사례에서 나타나듯이 후보자들의 열띤 상호토론이 더욱 많이 이루어질 필요성이 제기된다. 사회자의 개입이 이루어지는 공통질문과 개별질문에 대한 비중을 좀 더 줄이고 상호토론 중에서 후보자간 자유토론이 좀 더 강화되어야 할 필요성이 제기된다. 토론형식 확정시 가장 중요하게 고려되어야 할 요소는 어떤 토론형식이 유권자들의 선택에 유용한가 하는 것이다. 현재 국내의 대통령후보자 TV토론회에서는 사회자 질문에 의한 토론, 후보 질문에 의한 상호토론, 후보자간 1:1토론 방식이 1997년 이후 고착화되고 있다. 미국과 달리 후보 간의 직접 토론을 허용하고 있다는 점에서 토론형식이 역동적이라는 평가를 받을 수 있다. 하지만 시민참여가 이루어지지 않고 있다는 점에서 3차례의 토론을 같은 방식으로 진행하는 것보다 시민포럼 형식을 채택하는 실험정신이 필요하다. 또한 지방선거에 있어서 지방의제 등을 이용하여 시민참여를 유도하기 위해서는 시민이 직접 참여하는 토론포맷을 적극 활용할 필요성이 제기된다.

마지막으로, 토론문화를 보다 활성화하기 위한 개선이 필요하다. 선거방송토론위원회는 2004년 창설된 이래 올바른 토론문화 확산을 위해 매년 다양한 토론대회를 개최하고 있으며, 또한 각급 토론위원회에서는 법정사무인 각종 토론회의 내실화를 위한 노력과 함께 민주토론문화 육성·지원을 위한 사업을 전개하고 있는 것으로 나타나고 있다(중앙선거방송토론위원회, 2014^b). 다만 여기에서 한발 더 나아가 그 현실을 반영한 보다 적극적인 활동여건의 조성이 필요하다 할 수 있다. 이를 위해서는 「공직선거법」 제8조의7에 명시되어 있는 선거방송토론위원회의 설치·운영 규정의 개선이 필요할 것으로 사료된다. 하나의 대안으로 제시될 수 있는 것은 기존의 정책토론회 ‘주관·진행’과 함께 ‘민주토론문화를 육성·지원’이라는 규정을 포함시키는 것이다. 이를 통해 보다 적극적인 토론문화 활성화가 가능할 것이다.

이상에서 제시하고 있는 개선방안들은 결국 유권자들을 위한 시청접근성 확대에 있다. 유권자들이 TV토론의 영향을 받아 지지후보의 선택이나 지지후보를 변경한다는 TV토론 효과의 기저에는 유권자들이 TV토론을 눈여겨본다는 전제가 따르기 때문이다. 아울러 선거방송토론 시청접근성 향상을 위해 인터넷 홈페이지 서비스와 선거시에는 모바일 애플리케이션 ‘TV토론 다시보기’ 서비스 등을 확대할 필요가 있으며, 스마트폰의 대중화 등의 다매체시대에 부응하는 선거방송토론의 대응전략 마련도 병행되어야 할 것이다.

2. 제언: 선거방송토론위원회 발전방향

선거방송토론위원회는 2004년 창설이 후 그 동안 각종 선거에 있어서 선거방송토론을 주관·관리하고, 사회저변의 토론문화 활성화를 위해 다양한 토론대회, 토론캠프, 선거방송토론강좌 등을 개최하는 등 건전한 선거방송 토론문화 육성과 활성화에 기여해 왔다고 할 수 있다. 후보자TV토론회의 낮은 시청률을 극복하고 토론 방식을 개선시키는 등 국민과 유권자들이 바라고 있는 성숙한 토론문화가 정착하도록 해야 하는 과제는 남아 있다.

이를 위해 선거방송토론위원회는 과거 국민의 알권리만을 충족시켜왔던 전통적인 역할에서 한 단계 더 나아가 토론주제나 질문사항 선정과정 뿐만 아니라, TV토론 종료 후 평가 등 모든 단계에 걸쳐 국민의 참여를 한층 더 높이기 위한 다양한 아이디어

어의 모색이 필요하다. 예컨대, 유권자들의 TV토론 시청편의 확보를 위한 주시청 시간대 편성과 인터넷 홈페이지, 스마트폰 등 새로운 미디어 매체의 등장과 기술변화에 신속히 대처하여 언제, 어디서든 편하게 TV토론이 시청가능한 방향성 등 보다 전문적인 기술과 역량을 강화하는 것이 정책선거의 실현과 토론문화 활성화에 기여할 수 있는 밑거름이 될 수 있을 것이다.

또한 민주주의 국가로서의 위상에 부합하는 토론문화를 육성하기 위해 시민단체, 토론 관련 기관 등과의 다양한 연대를 모색함으로써 선거방송토론위원회의 역할을 확산하고 또한 보완하는 역할이 필요하다 할 수 있다. 이는 결국 선거방송토론위원회가 추구해야 하는 지향점이 올바른 토론문화 육성에 있다는 것을 의미하며, 공정한 기준에 입각하여 풍부하고 다양한 정보가 유권자에게 제공되어 후보자 선택에 도움이 되는 후보자 및 정책토론회가 될 수 있는 선거방송토론위원회만의 전문성 강화에 방점이 있다 할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 갈태웅(2014.4.15.). 지상파·중편, TV토론회 왜 꺼리나…문제는 시청률. 「뉴시스」.
- 경향신문(2012.12.5.). (사설)한계 드러낸 대선 TV토론, 양자대결이 대안이다. 「경향신문」.
- 권혁남(1998). 한국의 대통령선거 TV토론 모델 개발 연구. 『한국언론정보학보』, 통권11호, 85-107.
- 권혁남(2010). 유권자 밀착형 선거방송토론 방안 연구. 『언론과학연구』, 제10권 2호, 5-38.
- 김무곤(2008). 『미디어정치와 민주주의』. 푸른세상.
- 김세옥(2012). 토론 부재 대선 TV토론 방식 개선해야. 「PD저널」.
- 김연중(2009). 18대 국회의원선거 TV 방송토론의 형식과 내용. 『스피치와 커뮤니케이션』, 제11권, 254-292.
- 김정형(2005). 『역사속의 오늘』. 생각의 나무.
- 김찬태(2011). 제18대 대선 후보 법정 TV토론 어떻게 할 것인가. 중앙선거방송토론위원회 세미나.
- 김찬태(2012.11). 선택과 집중으로 패러다임 변화. 『방송문화』, 34-37.
- 김춘식(2006). TV토론의 법적 규제 및 개선방안. 『2006년 선거방송토론백서』. 중앙선거방송토론위원회.
- 김환열(2000). 『TV 토론의 이해』. 커뮤니케이션북스.
- 동정민(2012.12.12). “지지율 15%미만 후보 TV토론 제한 찬성” 62%. 「동아일보」.
- 문재완(2006). 선거방송과 관련된 법적·제도적 문제점 연구. 『방송문화연구』, 제18권 2호, 65-93.
- 미디어전략연구소(2014). 제6회 전국 동시지방선거 공직후보자 TV토론 평가 및 효과 연구. 중앙선거방송토론위원회.
- 박명호(2012.12.13). ‘죽은 TV 토론’ 획기적으로 바뀌라-공정성’ 강조하다 보니 ‘효과성’떨어져. 「시사저널」.
- 박상호(2013). 제18대 대통령선거 후보자 TV토론의 문제점 및 제도적 개선 방향. 『민주사회와 정책연구』, 통권 24호, 104-136.
- 범기수(2011). 2010년 영국 총선 3당 당수 TV 토론의 진행형식 및 내용분석. 『스피치와 커뮤니케이션』, 제16권, 143-187.
- 범기수(2013). 최근 미국, 영국의 선거방송토론 사례와의 비교·분석을 통한 한국 대선

- 방송토론 발전방향. 제18대 대통령선거 후보자토론회 평가 심포지엄.
- 백선기(2002). 한국 대통령선거 TV토론회의 과제 및 개선방안: '정책 토론회' 지향에 대한 구체적 방안 제시를 중심으로. 『스피치와 커뮤니케이션』, 2002년 제1호, 184-219.
- 송종길(2002). 『대통령후보 TV토론의 법적·제도적 쟁점과 개선방안』. 커뮤니케이션북스.
- 송종길(2004). 개정 선거법과 TV토론 문제점과 개선방안. 17대 총선과 미디어 선거, 정치커뮤니케이션학회 세미나.
- 송종길(2006). 전국동시지방선거와 선거방송 주체로서 케이블TV의 역할. 2006년도 제4회 전국동시지방선거 케이블TV 선거방송 세미나.
- 송종길·박상호(2006). 대통령후보 TV토론의 법적·제도적 쟁점 및 개선방안 연구. 『방송문화연구』, 제18권 2호, 37-64.
- 여경수(2013.11.16.). 선거방송토론회 참가 제한은 헌법 위반인가? 「오마이뉴스」.
- 오미영(2004). 『토론 vs TV토론』. 역락.
- 윤성욱(2007). 대통령선거 TV토론 후보자 참여 제한 기준에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제21권 6호, 317-365.
- 윤종빈(2010). 선거방송TV토론의 현황연구. 『대한정치학회보』, 18(2), 149-167.
- 이봉현(2010). 영국 뉴미디어 정치는 아직 시기상조. 「신문과방송」, 114-118.
- 이상철(2008). 2008년 미국 텔레비전 선거방송 토론 분석: 외국의 선거방송 사례 연구. 중앙선거방송토론위원회.
- 이은철(2009). 한국선거방송토론의 운영실태와 발전방안에 관한 연구, 고려대학교 석사학위 논문.
- 이종희(2010^a). 선거방송토론 제도분석과 발전방안 연구: 2010년 제5회 전국동시지방선거를 중심으로. 『선거연구』, 창간호, 343-370.
- 이종희(2010^b). 토론문화 활성화를 위한 공공의 역할에 관한 연구: 선거방송토론위원회를 중심으로. 『정치커뮤니케이션연구』, 통권 20호, 86-129.
- 이종희·오지양(2011). 후보자 TV 토론회 토론포맷연구: 제5회 전국동시지방선거 서울시장 후보자 토론회를 중심으로. 『한국언론학보』, 55권 1호, 47-78.
- 이현숙(2004). 미국의 선거토론방송. 『해외 선거방송과 TV토론: 독일, 미국, 일본, 캐나다, 프랑스』. 중앙선거방송토론위원회.
- 이효성(1997). 『대통령 선거와 텔레비전 토론』. 나남.

- 이희훈(2010). 공직선거법상 선거방송 대담, 토론회 규정에 대한 헌법적 고찰 : 현재
2009. 3. 26. 2007헌마 1327, 2008헌마 437(병합)결정에 대한 평석. 『법과정
책』, 제16권 1호, 193-217.
- 전영란(2007). TV토론 형식(Format)에 따른 정치후보자의 수사비교 연구: 대통령 선
거와 서울시장 선거를 중심으로. 2007 대통령선거에서 TV토론의 역할 발제문.
방송문화진흥회.
- 정상윤(2005). 선거방송토론위원회의 조직 및 활동 개선 방향. 중앙선거방송토론위원
회 주관 공직선거후보자방송토론위원회 효율적 운영방안 세미나.
- 정용인(2012). 정치대선후보 TV토론, 이번엔 다를까. 「주간경향」. 2012.11.13.
- 정창화·윤종빈·조지현김·연중·강내원(2008). 제18대 국회의원선거 선거방송토론 환경분석
및 제도평가. 제18대 국회의원선거 선거방송토론 개최결과 평가 세미나 자료집.
- 중앙선거방송토론위원회(2008). 『선거방송토론백서』. 중앙선거방송토론위원회.
- 중앙선거방송토론위원회(2011). 『외국의 선거방송토론: 독일, 영국, 프랑스, 캐나다, 일
본』. 중앙선거방송토론위원회.
- 중앙선거방송토론위원회(2012). 『선거방송토론백서』. 중앙선거방송토론위원회.
- 중앙선거방송토론위원회(2014^a). 『제6회 전국동시지방선거 선거방송토론백서』. 중앙
선거방송토론위원회.
- 중앙선거방송토론위원회(2014^b). 『선거방송토론위원회 10년사』. 중앙선거방송토론위원회.
- 차재영·이창현(2009). 17대 대통령선거와 방송의 공정성. 『사회과학연구』, 제20권 1
호, 189-205.
- 최영돈(2011). 독일의 선거토론방송. 『외국의 선거방송토론 사례연구』. 중앙선거방
송토론위원회.
- 최영돈·이종희(2013). 2013년 독일 총리후보자 TV토론 진행방식 및 내용 연구. 『한
국언론학보』, 58권 2호, 447-477.
- 최윤선(2005). 미국, 프랑스, 한국의 정치담화 내용분석: 대통령 선거 TV 토론을 중심
으로. 『언론과학연구』, 제5권 3호, 658-681.
- 콕커렐, 마이크 (1989). “영국의 TV 정치: 역대 수상의 TV에 얽인 이야기(상),(하).”
『신문과 방송』, 218호, 39-48.; 220호, 85-96.
- 하세현(2004). 선거제도의 변화와 제17대 총선. 『대한정치학회보』, 제12집 1호, 227-244.
- 한정택·이재묵·조진만(2013). 제18대 대통령선거 후보자 TV토론회 분석: 제도, 현실,

효과. 『한국정당학회보』, 제12권 2호, 37-72.

황근·임현규(1994). 다매체시대 선거방송 운영방안 연구. 한국방송개발원.

Auer, J. (1962). The Counterfeit Debates, in Kraus(ed.), *The Great Debates Carter vs. Ford*. Bloomington: Indiana University Press.

Carlin, D. B., Howard, C., Stanfield, S., & Reynolds, L. (1991). The effects of presidential debate formats on clash: A comparative analysis. *Argumentation & Advocacy*, 27, 126-36.

Friedenberg, R. V. (1997). *Rhetorical Studies of National Political Debates 1960-1992*. Westport, CN: Praeger.

Kaid, L. L., McKinney, M. S., & Tedesco, J. C. (2000). *Civic dialogue in the 1996 presidential campaign: Candidates, media, and public voices*. Creskill, NJ: Hampton Press.

Kraus, S. (2000). *Televised Presidential debates and Public Policy*. Lawrence. Erlbaum Association. New Jersey.